

Institutionen und Reformen

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg

Gutachter: Prof. Dr. Dr. hc. Klaus von Beyme

**vorgelegt von:
Tim Walleyo
Dorotheenstrasse 81
53111 Bonn**

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
1 Einleitung	- 5 -
1.1 Problemstellung	- 5 -
1.2 Themenwahl und Ziel der Untersuchung	- 10 -
1.3 Aufbau der Untersuchung	- 13 -
1.4 Methodik	- 14 -
1.5 Definitionen grundlegender Begriffe	- 15 -
1.5.1 Pfadabhängigkeit	- 15 -
1.5.2 Vetospielertheorem	- 19 -
2 Institutionelle Vetospieler	25
2.1 Institutionelle Charakteristika demokratischer Regime	25
2.1.1 Das politische System der Schweiz	27
2.1.2 Das politische System Österreichs	29
2.1.3 Das politische System der Bundesrepublik Deutschland	31
2.2 Verfassungen als Rahmen politischer Handlungsfähigkeit	35
2.2.1 Begriff und Bedeutung von Verfassungen	35
2.2.2 Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft	39
2.2.2.1 Der Weg vom Bündnis zum Bundesstaat	39
2.2.2.2 Die Gesamtrevision von 1999	46
2.2.3 Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz	50
2.2.3.1 Verfassungsgeschichte Österreichs	50
2.2.3.2 Verfassungsstruktur und Baugesetze	54
2.2.4 Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	57
2.2.4.1 Die deutsche Verfassungsgeschichte bis 1945	57
2.2.4.2 Entwicklung und Struktur des Grundgesetzes	63

2.3	Verfassungsgerichte als Vetospieler – Die Rolle der Judikative im politischen Reformprozess	69
2.3.1	Das Schweizer Bundesgericht	69
2.3.2	Der Verfassungsgerichtshof der Bundesrepublik Österreich	76
2.3.3	Das deutsche Bundesverfassungsgericht	85
2.3.4	Die Bedeutung der Verfassungsgerichte im Vergleich	96
2.4	Die Vetomacht der Exekutive	100
2.4.1	Bundespräsidenten als Vetospieler	100
2.4.1.1	Die Funktion des Bundespräsidenten in der Schweiz	100
2.4.1.2	Der Bundespräsident der Republik Österreich	101
2.4.1.3	Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland	104
2.4.1.4	Vetopotenziale der Bundespräsidenten im Vergleich	107
2.4.2	Regierungen als Agenda-Setzer	108
2.4.2.1	Die Regierung der Schweiz	108
2.4.2.2	Die Regierung der Republik Österreich	114
2.4.2.3	Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland	117
2.5	Die Vetomacht der Legislative – Bikameralismus als Reformbremse	121
2.5.1	Die Schweizerische Bundesversammlung	121
2.5.2	Der Nationalrat in Österreich	125
2.5.3	Der Bundestag der Bundesrepublik Deutschland	128
2.5.4	Legislative und Regierungsmacht im Vergleich	132
2.6	Das Vetopotenzial föderaler Elemente	134
2.6.1	Der Ständerat der Schweiz	134
2.6.2	Der Bundesrat in Österreich	137
2.6.3	Der deutsche Bundesrat	142
2.6.4	Föderale Strukturen im Vergleich	147
3	Das Vetopotenzial institutioneller und informeller Vetospieler – vergleichende Betrachtung	152
3.1	Vetopotenziale in der Schweiz	152
3.1.1	Direktdemokratie als institutioneller Vetospieler	152
3.1.2	Parteien und Verbände als Vetospieler	155
3.1.3	Blockadepotenzial der Vetospieler in der Schweiz	157
3.2	Österreich	168
3.2.1	Informelle Vetospieler	168

3.2.1.1	Parteien als Vetospieler	168
3.2.1.2	Verbände und Sozialpartnerschaft	169
3.2.2	Blockadepotenzial der Vetospieler in Österreich	172
3.3	Deutschland	177
3.3.1	Informelle Vetospieler	177
3.3.2	Blockadepotenzial der Vetospieler in Deutschland	179
3.4	Vetospielerzahl im Ländervergleich	183
4	Reformen und Reformversuche in der Schweiz, Österreich und Deutschland zwischen 2000 und 2005	186
4.1	Struktur und Restrukturierung der Renten- und Steuerpolitik in der Schweiz	186
4.1.1	Das Schweizerische Altersvorsorgemodell im Wandel	186
4.1.1.1	Das Drei-Säulen-Modell	186
4.1.1.2	Rentenreformdiskussion und Reformen	192
4.1.1.3	Die gescheiterte 11. AHV-Revision	194
4.1.2	Reformbedarf in der Schweizer Steuerpolitik	202
4.2	Neue Entwicklungspfade in Österreich	212
4.2.1	Die Steuerreform 2004/2005	212
4.2.2	Die Pensionsreform 2004	218
4.3	Verfassungsrechtlich determinierte Pfadabhängigkeit und Reformspielräume in der Sozial- und Steuerpolitik der Bundesrepublik Deutschland	229
4.3.1	Rentenpolitische Reformen der rot- grünen Bundesregierung zwischen 2000 und 2005	229
4.3.2	Die Steuerreform aus dem Jahre 2000	240
	5 Schlussbetrachtung	250
	Literatur	257

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
d. h	das heißt
FDP	Freie Demokratische Partei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Geschäftsordnung der Bundesministerien
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PdA	kommunistische Partei der Arbeit
SFR	Schweizer Franken
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
VfGH	Verfassungsgerichtshof
z. B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht von 2000–2005	87
Abbildung 2: Abstrakte und konkrete Normenkontrolle von 2000–2005	88
Abbildung 3: Organklagen vor dem Bundesverfassungsgericht von 2000–2005.....	89
Abbildung 4: Parteipolitische Färbung des BVerfG gesamt.	93
Abbildung 5: Parteipolitische Färbung des BVerfG, Erster Senat.....	94
Abbildung 6: Parteipolitische Färbung des BVerfG, Zweiter Senat.....	94
Abbildung 7: Versicherter Lohn	191
Abbildung 8: Einnahmestruktur in der Schweiz (1950–2001)	206
Abbildung 9: Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommens- und Vermögenssteuerbelastung in der Schweiz (2002).	207
Abbildung 10: Steuerreform 2005.....	215
Abbildung 11: Das Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge in Österreich	218
Abbildung 12: Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer	223

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Veränderung der Steuersysteme in westlichen Industrieländern (1986–1992)	- 8 -
Tabelle 2: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im internationalen Vergleich	69
Tabelle 3: Verfassungsgerichtshof: Entschiedene Verfahren nach Verfahrensarten (absolute Zahlen/Prozent)	79
Tabelle 4: Verfassungsgerichtshof: Beschwerden nach Art. 144 B-VG (absolute Zahlen/Prozent)	80
Tabelle 5: Gesetzesanfechtungen Anfragen (Anfr.) und Aufhebungen (Aufh.) nach Art. 140 B-VG (absolute Zahlen/Prozent)	82
Tabelle 6: Verfassungsgerichtshof: Geprüfte (Gepr.) und aufgehobene (Aufg.) Normen nach Art. 140 B-VG (absolute Zahlen/Prozent)	84
Tabelle 7: Parteipolitische Färbung des Bundesverfassungsgerichtes (1951–2005)	93
Tabelle 8: Statistik der Entscheidungen des BVerfG nach den wichtigsten Verfahrensarten	95
Tabelle 9: Vetopotenzial des Bundesrates	140
Tabelle 10: Volksbegehren der Zweiten Republik (1945–2001)	173
Tabelle 11: Gesetzesinitiativen durch Volksbegehren	181
Tabelle 12: Institutionelle und konstitutionelle Strukturen in OECD-Ländern (1986–1992)	184
Tabelle 13: Rangordnung der Vetospieler nach ihrer Macht	184
Tabelle 14: Referendum zur 11. AHV-Revision	199
Tabelle 15: Steuerkompetenz von Bund, Kantonen und Gemeinden	203
Tabelle 16: Einnahmen des Bundes (Finanzrechnung, in Millionen Franken)	204
Tabelle 17: Einkommen nach dem Steuerreformgesetz 2005	214
Tabelle 18: Einkommen nach dem Steuerreformgesetz 2005	214
Tabelle 19: Effekte auf Steueraufkommen aus Einkommen	215

Tabelle 20: Szenarien für die Schuldendynamik der Renten	224
Tabelle 21: Budgetbericht der Österreichischen Bundesregierung.....	227
Tabelle 22: Die historische Entwicklung der Verschiebebahnhofpolitik (Anzahl der Verschiebungen)	230
Tabelle 23: Verteilung der Stimmen der Bundesländer	241
Tabelle 24: Steuerpolitische Reformgesetze in der 14. Legislaturperiode und ihre reformpolitische Reichweite.....	247
Tabelle 25: Steuerpolitische Be- und Entlastung im Bundeshaushalt durch die Veränderung von Steuergesetzen nach Wahlperioden	249

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen stellen zentrale Handlungsfelder der Politik dar. Demographischer Wandel und Globalisierung beispielsweise sind wesentliche Herausforderungen, die vielen politischen Systemen schnelle und umfassende Reaktionen abverlangen. Die Anpassung an die geänderten Bedingungen erfolgt in der Regel durch Reformen. Viele notwendige Reformversuche scheitern allerdings an institutionellen Blockaden. Durch so genannte Vetospieler gelingt es kaum, notwendige Anpassungen zeitnah, wenn überhaupt, durchzusetzen. Die Implementierung notwendiger Neuerungen offeriert die Grundproblematik der Pfadabhängigkeit: „Spontane Prozesse können in unerwünschten Entwicklungspfaden verharren, so dass Korrekturen auf einer anderen Ebene (z. B. der Gesetzgebung) erforderlich werden“ (Ackermann 2001: 4).

Im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung der Schweiz, Österreichs und Deutschlands sollen die Fragen geklärt werden, wie es zu Veränderungen der Steuer- und Rentensysteme und der Zusammensetzung der Steuer- und Rentenstruktur in den untersuchten Ländern kommt, wodurch Steuer- und Rentenreformen bedingt sind und welche Faktoren Veränderungen blockieren bzw. verhindern.

Ausgangspunkt ist zunächst einmal der Reformbegriff. Reform bedeutet wörtlich Umgestaltung, Neugestaltung, Verbesserung. Im Gegensatz zu ihrer Begrifflichkeit sind mit Reformen jedoch keineswegs unbedingt Verbesserungen für den einzelnen Steuerzahler oder Rentenempfänger verbunden, auch wenn der Gesetzgeber dies als Begründung für Reformen anführt. Daher ist es sinnvoll, Reformen eher als „bedeutende Veränderung der Gesetzgebung und der Staatstätigkeit einer Regierung“ zu definieren (Wagschal 2005: 21). Die dafür erforderlichen Maßnahmen können nach Lowi unterschieden werden in

1. distributive Maßnahmen, die in der Regel wenig konfliktreich sind und bei denen es nur um eine Verteilung des Zuwachses geht.
2. regulative Maßnahmen, die auf rechtliche Maßnahmen abzielen sowie

3. redistributive Maßnahmen, bei denen es zu einer Umverteilung mit Gewinnern und Verlierern kommt (ebd.).

Insbesondere die redistributiven Maßnahmen spielen in der Steuer- und Rentenpolitik eine Rolle. So auch in der Sozialpolitik der rot-grünen Regierung in Deutschland von 1998 bis 2005. Die Politik unter Kanzler Schröder war im Wesentlichen durch drei Faktoren determiniert: erstens den steigenden Sanierungsdruck für die sozialen Sicherungssysteme bei gleichzeitigem Streben nach niedrigeren Sozialbeiträgen; zweitens den Anstoß des Bundesverfassungsgerichts zur finanziellen Besserstellung von Eltern und schließlich die Perspektive von mehr sozialer Gleichheit (Rudzio 2006: 476). Das führte, neben einzelnen positiven Korrekturen wie den Verbesserungen für Eltern, zu deutlichen Verschlechterungen vieler Bevölkerungsgruppen, etwa durch die Eigenbeteiligungen von Patienten und die Einführung des Arbeitslosengeldes II (ebd.).

Dabei waren an den Regierungswechsel 1998 nicht nur Versprechungen, sondern auch Erwartungen geknüpft worden. Die von Gerhard Schröder als Kanzlerkandidat entdeckte „Neue Mitte“ verinnerlichte den „gefühlten Stillstand“ der 16-jährigen schwarz-gelben Politik auf Bundesebene und schenkte den Ankündigungen der neuen Regierung Glauben, die zwar nicht alles anders, aber vieles besser machen wollte. So agierte die rot-grüne Bundesregierung auf vielen Politikfeldern „als Sachwalter des ‚kohlistischen Erbes‘“ (Plewe/Walpen 1999: 204), an anderer Stelle aber drehte sie das Rad im Einklang mit ihren Wahlversprechen zurück: Die 1968 eingeführte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wurde wiederhergestellt und die Lohnnebenkosten – wenn auch unzureichend – gesenkt. Bei ihrem erklärten Hauptziel, der Schaffung von Arbeitsplätzen, erzielte die neue Regierung jedoch zunächst keine Fortschritte.

Dafür gelang es, trotz zähen Ringens, im Rahmen der Rentenreform 2000/2001 der deutschen Sozialpolitik einen neuen Pfad hinzuzufügen. Die Einführung der so genannten „Riester-Rente“ bedeutete eine deutliche Abweichung von der bisherigen Alterssicherungspolitik: sie führte weg vom Sozialversicherungsstaat und hin zur kapitalfinanzierten Altersvorsorge (Schmidt 2005: 117).¹

¹ In Kapitel fünf werden die Maßnahmen der Rentenreform detailliert ausgeführt.

Von 1945 bis Anfang der achtziger Jahre war die Rentenpolitik sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Österreich und in der Schweiz von einer beinahe kontinuierlichen Expansion der Alterssicherung geprägt, die sich in der staatlich finanzierten, gesetzlichen Rente und umfangreichen Frühverrentungsoptionen manifestierte.² Der demographische Wandel, d.h. insbesondere die sinkende Zahl von Beitragszahlern und die steigende Lebenserwartung, machte Anpassungen erforderlich. Dies galt und gilt vor allem für die Ausgabenseite, waren die Finanzierungsschwierigkeiten der Alterssicherung doch seit den siebziger Jahren offenkundig geworden, so dass eine stetige Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge erforderlich wurde. Da zukünftig jedoch weniger Beitragszahler mehr Rentner finanzieren müssen und sich die Bezugsdauer aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung verlängert, sind Modifikationen auch in anderen Bereichen notwendig.

In Deutschland betrifft das besonders die gängige Frühverrentungspraxis, in Österreich die Pensionskürzungen und in der Schweiz die geplante Anpassung des Renteneintrittsalters der Frauen an das der Männer. In allen drei Ländern sind umfangreiche Maßnahmen notwendig, um die Tragfähigkeit der Rentensysteme zu erhalten. Dabei spielt das in der Schweiz etablierte Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung, bestehend aus staatlicher Rente, betrieblicher und privater Vorsorge zunehmend auch in Österreich und Deutschland eine Rolle, da Renten- oder Pensionszahlungen allein zukünftig nicht mehr ausreichen werden, um den Lebensunterhalt im Alter zu sichern.

Neben dieser Vorbildfunktion rücken auch ihre starken direktdemokratischen Elemente, ein ausgeprägter Föderalismus und starke Konsensfindung bei politischen Entscheidungen die Schweiz immer wieder in den Mittelpunkt des Interesses. Entweder, um die Wege föderaler Innovationen als innovativ zu loben, oder um den Föderalismus zu untersuchen und kritisch zu hinterfragen. Allerdings gestaltet sich die Durchsetzung politischer Reformmaßnahmen in der Schweiz gerade aufgrund des ausgeprägten Föderalismus mitunter als schwierig. Dies zeigt sich auch in der Notwendigkeit einer Steuerreform, nicht zuletzt, um den Wirtschaftsstandort Schweiz zu

² Diese Aussage trifft jedoch vielmehr auf die Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz zu, da die europäischen Nachbarn ihre jeweiligen Systeme entweder angepasst haben, wie beispielsweise Skandinavien, oder aber die Bedeutung der Rentenversicherungen derjenigen hierzulande nicht gleichkommt, so etwa in Südeuropa (z.B. Spanien).

festigen. Auf diesem Gebiet wurden Deutschland und Österreich mittels ihrer umfassenden Steuerreformen 2004/2005 bzw. 2000 bereits aktiv. Auch hier ging es wesentlich um die Sicherung des Wirtschaftsstandortes und die steuerliche Entlastung der Bürger. Von der Senkung der Körperschaftssteuer etwa erhofften sich beide Staaten, eine stärkere Bindung von Unternehmen. Abwanderung sollte vermieden und Zuwanderung neuer Unternehmen begünstigt werden. Insgesamt ist die Reformtätigkeit in den einzelnen Ländern sehr verschieden. Dies verdeutlicht die folgende Tabelle, die die Veränderung der Steuersysteme in diesen drei Ländern im Zeitraum von 1986 bis 1992 abbildet.

Tabelle 1: Veränderung der Steuersysteme in westlichen Industrieländern (1986–1992)

	Verbreiterung der Bemessungs-Grundlage der Unternehmens-Steuern	Verbreiterung der Bemessungs-Grundlage der Einkommensteuer	Verringerung der Steuerklassen der Einkommensteuer	Zahl der Reduktionen der Steuersätze für Unternehmen	Zahl der Reduktionen der Spitzensteuersätze für Private	Anzahl der Reformen
Deutschland	0	0	0	1	1	2
Österreich	1	2	1	1	2	7
Schweiz	0	0	0	0	0	0

Quelle: Messere, Ken C. (1993): Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts. Amsterdam: IBFD Publications BV. OECD (1993): Taxation in OECD Countries. Paris.

An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, warum die Ausprägungen der Reformen so unterschiedlich sind. Daher erscheint es sinnvoll, die Verfassungsentwicklungen und die politischen Systeme im Rahmen der Pfadabhängigkeit zu untersuchen. Damit lässt sich die Vergleichbarkeit und Wertung möglicher Spielräume und die Untersuchung der Rolle von Organen in den Gesetzgebungsprozessen darlegen.

In Bezug auf die Pfadabhängigkeit sind so genannte Vetospieler von großer Bedeutung. Insbesondere institutionelle Vetospieler wirken auf den Gesetzgebungsprozess ein und bestimmen so die Reformfähigkeit eines Staates aktiv mit. Interessant sind dabei die Wechselwirkungen zwischen Akteuren und Akteuren in Institutionen.

Gleichwohl gilt es zu betonen, dass nicht nur die institutionellen Vetospieler bei der Betrachtung der Reformierbarkeit eine Rolle spielen, da auch informelle Vetospieler großen Einfluss auf die Anbahnung, die Ausgestaltung und die Verabschiedung von Reformmaßnahmen nehmen. So können z. B. Verbände und Gewerkschaften den Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Regierungen erheblich beeinflussen.

Beispielsweise gelang es den deutschen Gewerkschaften im Jahr 2000, den so genannten „Ausgleichsfaktor“ zu verhindern. Auf Vorschlag von Walter Riester sollte das Rentenniveau für Neurentner bis 2030 gesenkt werden. Durch den Widerstand der Gewerkschaften und der Opposition, die sich gegen unterschiedliche Rentenniveaus aussprachen, wurde der Ausgleichsfaktor abgewehrt. In Österreich sind es die Verbände, die aufgrund ihrer ausgeprägten Zusammenarbeit mit der Regierung in den politischen Entscheidungsprozess fest eingebunden sind (Tálos 2000: 26). In der Schweiz schließlich können Verbände wegen der starken direkten Demokratie Einfluss nehmen. Aufgrund der föderalen Struktur, sind die Parteien eher schwach, was die Position der Verbände stärkt. Diese dominieren die direkte Demokratie und nehmen so Einfluss auf die Gesetzgebung. So hat die Economiesuisse, der bedeutendste schweizerische Wirtschaftsverband, z. B. auch Einfluss auf die Steuerpolitik.

Aufgrund der Tatsache, dass in der Schweiz die Wirtschaftsverbände das politische Geschehen dominieren, ist die Analyse der Reformfähigkeit des kleinen Staates in Bezug auf die Pfadabhängigkeit besonders interessant. Die Betrachtung Österreichs und der Bundesrepublik Deutschlands stellt dagegen besonders den Aspekt der Reformfähigkeit neuer Regierungen in den Vordergrund. Die historische und insbesondere politische Bedeutung der Regierungswechsel in diesen beiden Ländern gab den Ausschlag für die Betrachtung des Zeitraums zwischen 2000 und 2005.

1.2 Themenwahl und Ziel der Untersuchung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Analyse von Institutionen und Reformen im Bezug auf die Reformfähigkeit. Die zentrale Fragestellung zielt darauf, inwieweit Veränderungen möglich und durchsetzbar sind und welche Faktoren sie behindern. In diesem Zusammenhang gilt das besondere Interesse der Determiniertheit durch Vetospieler und dem Aspekt der Pfadabhängigkeit. Insbesondere vor dem Hintergrund der Pfadabhängigkeit stellt die Untersuchung eine vergleichende Betrachtung der Reformbemühungen der Schweiz, Österreichs und der Bundesrepublik Deutschland zwischen 2000 und 2005 dar.

Die Analyse beschränkt sich dabei auf ausgewählte Reformenversuche bzw. – Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftspolitik, da einerseits nicht in jedem wirtschaftspolitischen Feld Reformen initiiert oder vollständig umgesetzt wurden und andererseits eine detaillierte Beleuchtung sämtlicher Reformvorgänge weit über den Rahmen dieser Untersuchung hinausgehen würde. Im Fokus der Betrachtung stehen daher die Steuer- und Rentenpolitik, die aufgrund ihrer Tragweite und ihres Konfliktpotenzials als repräsentativ für die jeweilige Regierung erachtet werden können. Die zentrale Frage, die sich dabei stellt, ist, inwieweit die Regierungen sachlich gebotene Spielräume nutzen und bisher eingeschlagene Pfade verlassen konnten bzw. verfolgen mussten.

Dabei geht es nicht nur um die Betrachtung von Regierungsplänen, sondern es geht ebenso um die unterschiedlichen Ausprägungen des Föderalismus und die Durchsetzbarkeit ausgewählter Reformpläne. Ambitionierte Maßnahmen können durch institutionelle Schranken verhindert werden. Somit soll die Untersuchung die Antwort finden, inwieweit ambitionierte Pläne durchsetzbar waren und die Frage beantworten, inwieweit diese in der Zukunft durchsetzbar sein könnten. Die geschichtliche Nähe der drei Länder zueinander ist hierbei das Interessante. Dieses „Nah-Verhältnis“ manifestiert sich in einer gemeinsamen Sprache³, einer verwandten Verfassung und parallel stattfindenden Entwicklungen. Somit kann auch das Untersuchungsdesign der „family of nations“ seine Anwendung finden.

³ Zumindest zum größten Teil.

Die Untersuchung der Reformen in der Steuer- und Rentenpolitik zwischen 2000 und 2005 ist nicht nur wegen der unterschiedlichen parteipolitischen Programme der Regierungsparteien interessant. Auch die Wahlprogramme standen in einem diametralen Verhältnis zueinander. Während der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien in Österreich auf eine starke Zurückdrängung des Staates mit neoliberalen Reformen setzte, wollte die Regierung Schröder die sozialen Facetten ihrer Wirtschaftspolitik akzentuieren. Die Schweiz kennzeichnet sich (damals wie heute) in politischen Reformen wiederum durch eine starke Konsensfindung oder durch die Tatsache, dass Reformentwürfe in Kantonen aufgrund starker föderaler Spielräume „getestet“ werden, bevor sie auf alle Kantone angewandt werden.⁴

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist weniger die Frage, welches Land, welche spezifischen Konsequenzen aus föderalen Handlungsschranken zu ziehen hätte,⁵ sondern vielmehr die Aufarbeitung der von den jeweiligen Regierungen entwickelten Reformpfade. Zwei wesentliche Fragen sollen dabei geklärt werden:

1. Kann eine neu gewählte Regierung bei Berücksichtigung sämtlicher Spielräume bisher begangene Pfade verlassen oder sind die institutionellen Grenzen derart eng gesetzt, dass Reformen lediglich geringfügige Adaptionen an das System bedeuten?
2. Welche Rolle haben die für den Prozess maßgeblichen Vetospieler gespielt, die die Reformen unter Umständen haben scheitern lassen?

Bei der weiteren Klärung der ersten Fragestellung erscheint es zudem hilfreich, einen Querschnittsvergleich der drei Länder mit ihren jeweiligen Institutionen zu vollziehen. Bei genauer Untersuchung der institutionellen Ausgestaltung, erkennt man den Spielraum, in dem sich Regierungen bewegen können, um Reformmaßnahmen durchzusetzen. Dabei befasst sich Kapitel 3 detailliert mit den Verfassungsgerichten. Diese Fragestellung gewinnt insbesondere vor dem Hintergrund der 1999 in der Schweiz vollzogenen Verfassungsreform an Bedeutung, weil alle bisherigen Untersuchungen

⁴ Dabei sei auf die soziale Ausgewogenheit sämtlicher Reformen der Schweiz hingewiesen, die eine Richtungsbeschreibung sowohl nach links als auch nach rechts schwierig macht.

⁵ Dies wäre unter anderem obsolet, da die Bundesrepublik Deutschland vor kurzem eine Föderalismusreform verabschiedet hat, in der die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze vom Bundesrat von über 50 % auf 25 % gesenkt werden soll. .

auf das Gebilde vor dieser Reform verwiesen haben und die Judikative durch die Reform bestärkt werden sollte.

Dabei erscheint es wichtig, das von George Tsebelis entwickelte Vetospielertheorem mit der Pfadabhängigkeit zu kombinieren, da die reine Addition von Vetospielern für eine Analyse von fundamentalen Reformen nicht ausreichend ist und das Theorem selbst nicht ohne Detailnachbesserungen auskommt. Dabei ist die Anwendung der Theorie der Pfadabhängigkeit insbesondere bei den Ländern mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung⁶ (Bundesrepublik Deutschland und Österreich) interessant, um den direkten Vergleich mit der Schweiz vollziehen zu können. Die Untersuchung schließt dabei die historische Entwicklung der Verfassung und die damit verbundenen föderalen Machtaustattungen der jeweiligen Bundesländer oder Kantone ein. Ergänzend wirken der direkte Vergleich der jeweiligen Institutionen und die Machtausstattung im Gesetzgebungsprozess, bevor die Analyse der einzelnen Reformen im Detail aufgearbeitet wird.

Um ein weiterreichendes und tiefergehendes Verständnis von den divergierenden Renten- und Steuermodellen zu erhalten, muss die Entwicklung der staatlichen Strukturen entlang der in den drei Ländern getroffenen historischen Grundsatzentscheidungen untersucht werden. Dafür eignet sich eben das Konzept der Pfadabhängigkeit, das sich bis heute zu einem der meist verwendeten Erklärungskonzepte in der sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Forschung entwickelt hat (Mahoney 2000: 7). Motiviert ist die Bearbeitung dieser Thematik insbesondere durch das Fehlen wissenschaftlicher Untersuchungen, die – ausgehend von den nur in bescheidenem Umfang vorhandenen empirischen Daten – einen Vergleich der Reformen in den drei Staaten unter dem Aspekt der Pfadabhängigkeit vorgenommen haben.

⁶ Bismarck wollte das soziale Sicherungssystem beim Staat ansiedeln und von dort verwalten lassen. In vergleichsweise kurzer Zeit verabschiedete der Reichstag ein neues Gesetzgebungswerk, das folgende Gesetze umfasste: 1. Das Gesetz vom 15. Juni 1883, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, 2. das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 und 3. das Gesetz vom 22. Juli 1889, betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung (Boeckh et al. 2006: 68).

1.3 Aufbau der Untersuchung

In den einleitenden Kapiteln werden grundsätzliche Begriffe aufgegriffen und definiert, die wesentlich für das Verständnis der Untersuchung sind. Erläutert werden die Theorie der Pfadabhängigkeit und das Vetospielertheorem.

Abschnitt 2 legt den Schwerpunkt auf die institutionellen Vetospieler. Für die Klärung einer der zentralen Fragestellungen, inwieweit eine neu gewählte Regierung alte Pfade verlassen oder nur geringfügige Adaptionen vornehmen kann, ist dabei eine kurze historische Aufarbeitung der Verfassungen unverzichtbar. Analysiert werden die Verfassungen, um Ähnlichkeiten und Divergenzen aufzuzeigen, die Spielräume erkennen lassen, innerhalb derer die jeweiligen Regierungen agieren können. Dargestellt werden die Verfassungsstrukturen und die einzelnen Verfassungsorgane. Ziel ist es darzustellen, inwieweit die einzelnen Verfassungsorgane als institutionelle Vetospieler auftreten. Betrachtet werden neben der Verfassung und der Verfassungsstruktur, die Verfassungsgerichte der Länder bzw. das Bundesgericht der Schweiz, die Rolle der Bundespräsidenten, die Regierungen, die Bundesversammlung, Nationalrat und Bundestag sowie der Ständerat und die Bundesräte. Den Abschluss des Abschnitts bildet ein Vergleich der föderalen Strukturen der einzelnen Länder, wobei insbesondere die unterschiedlichen Machtkompetenzen der einzelnen Räte sichtbar gemacht werden sollen.

Abschnitt 3 befasst sich mit der Identifizierung weiterer Vetospieler innerhalb der politischen Systeme der untersuchten Länder. Im Vordergrund steht dabei die Fragestellung, welche Kräfte neben den institutionellen Vetospielern noch Einfluss auf die Reformfähigkeit der Regierungen nehmen. Die Darstellung erfolgt zunächst für jedes Land einzeln, während am Ende die Vetospielerzahl im Ländervergleich dargestellt wird.

In Abschnitt 4 werden dann die konkreten Reformen und Reformversuche thematisiert und analysiert. Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf die Renten- und Steuerreformen bzw. Reformversuche. Dies hängt damit zusammen, dass durch die Regierungsneubildungen in Deutschland und Österreich konkrete Reformen initiiert werden konnten, während in der Schweiz Reformen zwar notwendig sind, aber nicht durch- bzw. umgesetzt werden. Daneben werden die Steuerreform 2004/2005 und

die Pensionsreform in Österreich sowie die Steuerreform aus dem Jahr 2000 und die rentenpolitischen Reformen in der Bundesrepublik Deutschland detailliert betrachtet.

Die Untersuchung schließt im Abschnitt 5 mit einer Schlussbetrachtung, die die Untersuchungsergebnisse zusammenfasst und evaluiert.

1.4 Methodik

Im Rahmen dieser qualitativen Forschungsarbeit nimmt die Auswertung der in der Forschung existierenden Schriften einen breiten Raum ein. Das Bestreben ist eine möglichst vollständige Berücksichtigung der relevanten Forschungsbeiträge. Neben der Sekundärliteratur stehen Veröffentlichungen der Regierungen und Gesetzestexte im Vordergrund. Neben politikwissenschaftlichen Studien werden auch Beiträge aus Zeitungen und Zeitschriften sowie dem Internet herangezogen. In den jeweiligen Feldern, in denen wissenschaftliche Analysen fehlen, wurde eine systematische Auswertung der Tagespresse vorgenommen, die sicherlich auch durch die Pressedokumentation der jeweiligen Parlamente dokumentiert sein dürfte.

1.5 Definitionen grundlegender Begriffe

1.5.1 Pfadabhängigkeit

Der ursprünglich auf die Entwicklung von Technologien bezogene Begriff der Pfadabhängigkeit findet mittlerweile zunehmend Eingang in anderen Disziplinen, wie die Sozialwissenschaften (Beyer 2006: 12). Doch trotz der häufigen Verwendung in der Forschung findet sich keine eindeutige Definition des Terminus. Das Theorem der Pfadabhängigkeit wird in der Forschung vorrangig auf W. Brian Arthur und Paul David zurückgeführt. Bezogen auf die Entwicklung von Technologien stellten sie fest, dass sich von mehreren Alternativen nicht notwendigerweise die effektivste durchsetzen muss (ebd.: 14). Als Ursache dafür sahen sie die Abhängigkeit heutiger Entscheidungen von Ereignissen in der Vergangenheit. In diesem Sinne ist Pfadabhängigkeit als ein Prozess zu verstehen, in dem kleine historische Ereignisse dauerhafte Auswirkungen haben (Keilbach 2002: 245). Je höher die Anzahl dieser Ereignisse, desto unwahrscheinlicher wird es, dass der einmal eingeschlagene Pfad verlassen wird (ebd.).

Ursächlich hierfür sind selbstverstärkende Prozesse, die bewirken, dass die heutige Situation vom zuvor eingeschlagenen Pfad abhängt (ebd.: 246). Pfadabhängigkeiten, die sich aufgrund zurückliegender Entscheidungen und manifestierter Denkweisen ausbilden, schließen demnach Alternativen aus und engen künftige Entwicklungen ein. Neben einigen positiven Aspekten der Pfadabhängigkeit geht man davon aus, dass sich darüber hinaus insbesondere auch Ineffizienzen, Dysfunktionalitäten und Widersprüche aus- und abbilden können.⁷

Douglass North erweiterte das Theorem zu einer Theorie des institutionellen Wandels und dehnte den Gegenstandsbereich auf die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt aus (Beyer 2006: 19 ff.). North sieht die Ursachen für spezifische Pfadabhängigkeitsverläufe nicht in kleinen historischen Ereignissen, sondern in der limitierten Rationalität der Akteure und den hohen Transaktionskosten, die eine Veränderung der institutionellen Ordnung impliziert. Pfadwechsel sind demnach nicht unmög-

⁷ Zum Thema der Pfadabhängigkeit existieren zahlreiche Arbeiten. So definiert z.B. Pierson diese als einen sich selbst verstärkenden Prozess: Je länger dieser Prozess andauert, desto schneller wächst der Nutzen (relativ gesehen) mit anderen Möglichkeiten. Eine Abweichung vom bisherigen Pfad verursacht mit der Zeit immer mehr Kosten (Pierson 2000: 252).

lich, sondern lediglich zu teuer (ebd.: 20). Veränderungsimpulse für den institutionellen Wandel sind unter anderem durch die Eigeninteressen der individuellen Akteure motiviert. Das innovative Lernen bleibt nach North allerdings beschränkt, da einerseits das innovative Verhalten der Akteure an die bestehenden Institutionen angepasst wird und andererseits die Vergangenheit starken Einfluss auf die Vorstellungen der Akteure hat (ebd.).

Trotz der Kritik sowohl am methodologischen als auch am normativen Ansatz dienen sie doch als Grundlage weiterer Erklärungsversuche.⁸ Als Ursache für die institutionelle Pfadabhängigkeit werden die bereits erwähnten selbstverstärkenden Prozesse oder anders ausgedrückt positiven Rückkopplungen gesehen. Nach Ackermann (2001: 56) liegt Pfadabhängigkeit dann vor, „wenn ein Prozess nicht nur ein mögliches Ergebnis hat, sondern mehrere (mindestens zwei oder auch beliebig viele), und wenn es vom Prozessverlauf abhängt, welches Ergebnis sich einstellt“.

Diese Annahme basiert auf dem formalen Ansatz der so genannten Polya-Prozesse.⁹ Zu Prozessbeginn sind danach mehrere Pfade realisierbar, d.h. der Prozess konvergiert gegen eine multimodale Verteilung und ist damit nicht-ergodisch (Keilbach 2002: 247). Nicht-Ergodizität ist nach Ackermann jedoch notwendige Voraussetzung dafür, dass Historizität überhaupt eine Rolle spielen kann (Ackermann 2001: 10). Denn im Gegensatz zu ergodischen Prozessen, in denen es nur ein Ergebnis geben kann und der eingeschlagene Pfad daher bedeutungslos ist, sind bei nicht-ergodischen Prozessen mehrere Ergebnisse möglich, so dass der Pfad eine wesentliche Rolle spielt. Bei der Wahl des Pfades schließlich beeinflussen die kleinen, histo-

⁸ Die Kritik an den Ansätzen von North und David betrifft einmal die Annahme, dass adaptive Erwartungen als Quelle von Pfadabhängigkeit anzusehen sind. Nach Ackermann (2001: 58) können Erwartungen durchaus positive Rückkopplungen verstärken, sie lösen sie aber nicht aus. Ein weiterer Kritikpunkt zielt darauf, dass die Argumentation hoher Fixkosten aus dem Technologiebereich nicht auf den institutionellen Sektor übertragbar ist (Wetzel 2005: 15). Darüber hinaus werden die Vermengung von Interesseneinfluss und Pfadabhängigkeit bei North und seine „ungenauere Unterscheidung zwischen der Verlaufsabhängigkeit von einzelnen, konkreten Institutionen bzw. Institutionenmatrizen und der Verlaufsabhängigkeit von Geschichte beziehungsweise Gesellschaften allgemein“ (ebd.: 16).

⁹ Der „Standard-Polya-Prozess“ wird mit dem Urnen-Modell veranschaulicht. Danach befinden sich in einer Urne zwei Kugeln, eine weiße und eine rote. Wird nun eine Kugel per Zufallswahl gezogen und eine weitere Kugel derselben Farbe ergänzt, wird der Prozess bei weiteren Wiederholungen pfadabhängig, da die Wahrscheinlichkeit, eine Kugel mit einer bestimmten Farbe zu ziehen, genau mit der Proportion der Kugeln dieser Farbe in der Urne übereinstimmt (vg. Wetzel 2005: 7).

rischen Ereignisse die Entscheidung und damit das Ergebnis. Diese Prozesse „erinnern sich an ihre Geschichte“ (ebd.).¹⁰

Vor dem Hintergrund der Nicht-Ergodizität als entscheidendem Definitionsmerkmal von Pfadabhängigkeit, bilden sich drei wesentliche Eigenschaften pfadabhängiger Prozesse ab (ebd.: 19 f.):

1. Nichtvorhersagbarkeit: Eine Prognose, welches mehrerer möglicher Ergebnisse sich einstellen wird, ist nicht möglich.
2. Inflexibilität: Ein einmal erreichtes stabiles Gleichgewicht eines Prozesses wird nicht mehr verlassen.
3. Potenzielle Ineffizienz: Es ist nicht gewährleistet, dass das bestmögliche Ergebnis gewählt wurde.

Insbesondere in Bezug auf die institutionelle Pfadabhängigkeit kann davon ausgegangen werden, dass Inflexibilität ein Kernproblem potenzieller Ineffizienzen ist, da flexible Institutionen jederzeit Pfadkorrekturen erlauben würden (ebd.: 56). Inflexibilitäten dagegen verhindern spontane Anpassung (ebd.: 38). Die Ursache dafür sind die genannten positiven Rückkopplungen.¹¹ Deshalb ist eben diese Dauerhaftigkeit und Kontinuität von Institutionen im Kontext der Pfadabhängigkeit als problematisch anzusehen, da die Stabilitätsneigung pfadabhängiger Prozesse sehr hoch ist. An diesem Punkt kommt der so genannte „Lock-in“ ins Spiel, aufgrund dessen die Vermutung nahe liegt, dass Pfadabweichungen oder Pfadwechsel reine Ausnahmefälle oder mehr noch unmögliche Ereignisse sind. (Beyer 2006: 12)

Christoph Conrad hat dieses Konzept schon weitreichend als sozialpolitisches Erklärungsmodell angewandt.¹² Conrad hielt es für erklärungsbedürftig, warum sich die soziale Altersvorsorge Deutschlands – trotz vieler unterschiedlicher Regimetypen –

¹⁰ Auch wenn Pfadabhängigkeit in diesem Zusammenhang bedeutet, dass die Geschichte entscheidenden Einfluss nimmt, müssen nicht alle Phänomene, bei denen Geschichte eine Rolle spielt, zwingend pfadabhängig sein (Keilbach 2002: 247).

¹¹ Diese positiven Rückkopplungen lassen sich differenzieren in Koordinationseffekte, Komplementaritätseffekte und Wechselwirkungen zwischen Regel- und Handlungsebene (Ackermann 2001: 98 f.). Während bei den beiden erstgenannten Selbstverstärkungsmechanismen die Verbreitung von Regeln Nutzen steigernd für den Einzelnen wirkt, resultieren auf der Regel- und Handlungsebene „mögliche selbstverstärkende Effekte aus der Dynamik von Lernprozessen in sozialen Kontexten“ (ebd.: 158).

¹² Christoph Conrad ist einer der wenigen Autoren, die das Konzept der Pfadabhängigkeit auf die Sozialpolitik anwendeten.

seit der Bismarckschen Gesetzgebung nicht wesentlich geändert hat. Dabei findet seine These von der „Dominanz des einen langen Pfades“ Bestätigung, in dem er fünf Kriterienbündel anwendet (Conrad 1994: 104). Als einen wesentlichen Grundpfeiler bezeichnet Conrad die Gründung der Sozialversicherung als Trägerinstitution. Zusammenfassend stellt Conrad fest, dass „einmal gefällte Entscheidungen, die sich in Institutionen oder festen administrativen Handlungsmustern niederschlagen, nur unter großem Aufwand zu ändern sind...“¹³ (ebd.).

Allerdings spielt es in Bezug auf die Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Reformen durchaus eine große Rolle, ob es sich um eine einzelne Regel handelt oder um ein Regelsystem. Ausgehend von einem institutionellen Status quo, der als unerwünscht empfunden wird und reformiert werden soll, gilt es zunächst zu beachten, dass es bei vollkommener institutioneller Flexibilität kein Problem geben könnte (Ackermann 2001: 171). Aufgrund seiner Attraktivität würde der erwünschte institutionelle Zustand von alleine erreicht werden. In dem Moment aber, in dem selbstverstärkende Effekte wirken, die das spontane Verlassen des eingeschlagenen institutionellen Pfades verhindern, kann Evolutionsversagen vorliegen. Das bedeutet, dass der erwünschte institutionelle Zustand nur dann erreicht werden kann, wenn auf kollektiver oder politischer Ebene bewusste Reformanstrengungen unternommen werden (ebd.: 172).¹⁴

Dabei gilt es zu beachten, dass den unterschiedlichen Möglichkeiten der Politik in Bezug auf einzelne Regeln oder Regelsysteme ein unterschiedliches Verständnis von Evolutionsversagen und Lock-in zugrunde liegt. Die Auseinandersetzung mit einzelnen Regeln ermöglicht klare Aussagen darüber, was als ineffizient und reformbedürftig erachtet wird. Lock-in impliziert, dass Veränderung, die eigentlich erwünscht wäre, ausbleibt. Das heißt, es wird etwas beobachtet, das sich über die Zeit nicht verändert (ebd.: 175) Das erweist sich bei komplexen Regelsystemen als schwierig, da hier kaum noch auszumachen ist, um was es geht. Einzelne Regeln bleiben über die Zeit immer gleich. Regelsysteme dagegen sind einem ständigen

¹³ Conrad beschreibt weiter, dass die Kosten jedes Jahr wachsen, da Alternativen mit der Zeit teurer würden. Dabei dürfe man aber nicht annehmen, dass Kontinuität von der Alterssicherung eine nicht zu verändernde Situation darstelle. Es habe in der Geschichte oftmals auch „prinzipiell offene Situationen gegeben“ (Conrad 1994: 104).

¹⁴ Ackermann verweist allerdings darauf, dass es bei umfassenden, komplexen Systemen von Regeln und Institutionen grundsätzlich unmöglich wird, den Status quo einfach durch einen erwünschten Alternativzustand zu ersetzen (Ackermann 2001: 173).

Veränderungsprozess unterworfen, das bedeutet, dass selbst statisch wirkende Gesellschaften einem marginalen Wandel unterzogen sind, auch wenn bestimmte Aspekte des Systems stabil bleiben. Daher ist es problematisch, von einem institutionellen oder „System-Lock-in“ zu sprechen (ebd.). Dazu kommt, dass immer nur Teile eines Systems reformiert werden können, niemals das ganze System (ebd.: 176). In diesem Sinne steigen auch die Erfolgchancen institutioneller Umgestaltung systematisch, je klarer ein Reform-Projekt eingegrenzt ist (ebd.: 223).

Somit soll das Theoriegebäude ergänzend erklären, inwieweit und ob es im Untersuchungszeitraum möglich war, manche Reformen einzuleiten oder nicht. Die Theorie soll ergänzend zum Vetospielertheorem wirken, da das Theorem bei historisch gewachsenen Mustern auf Grenzen stoßen kann.

1.5.2 Vetospielertheorem

Die politische Handlungsfähigkeit von Regierungen wird determiniert durch institutionelle, parteipolitische und akteursbezogene Blockademöglichkeiten (Trampusch 2003: 20). Die Bundesrepublik Deutschland z. B. gilt nach Trampusch als Regierungssystem, in dem „politische Entscheidungen und die Durchführbarkeit von Reformen durch institutionelle Rahmenbedingungen und Vetoakteure erheblich beeinflusst werden“ (ebd.). Eine wesentliche Rolle spielen dabei die Gerichte bzw. die Rechtsprechung (ebd.: 21). Entscheidungsprozesse müssen zahlreiche Interessen berücksichtigen und koppeln, da „ihre Zustimmung für eine Veränderung gegenüber dem Status quo erforderlich ist“ (Gabriel/Holtmann 2005: 132). Legen die Akteure Einspruch ein und machen damit von ihrem Vetorecht Gebrauch, können sie Entscheidungen verhindern.

Das Vetospielertheorem von George Tsebelis stellt einen Ansatz dar, „der politische Systeme hinsichtlich ihrer Steuerungsfähigkeit klassifizierbar und vergleichbar macht“ (Strohmeier 2003: 18). Der Grundgedanke Tsebelis ist, alle Akteure, die die politische Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit beeinflussen bzw. einschränken, als Vetospieler darzustellen, um einen Indikator für die Vergleichbarkeit politischer Systeme zu bestimmen (ebd.). Tsebelis definiert Vetospieler als „individual or collec-

tive actors whose agreement is necessary for a change of the Status quo“(Tsebelis 2002, 19). Seine Theorie basiert auf der Untersuchung verschiedener politischer Konstellationen unter Hinzuziehung von ökonomischen, kulturellen, sozialen und internationalen Einflussfaktoren. Der erste Beitrag Tsebelis zu dieser relativ neuen Theorie wurde 1995 im *British Journal of Political Science* veröffentlicht und erschien 2002 in Buchform mit dem Titel „Veto Players. How Political Institutions Work“.

Dabei lässt sich die Vetospieler-Theorie als Kombination aus Handlungstheorie, Spieltheorie und ökonomischer Theorie der Politik unter Berücksichtigung der Rational Choice Theorie am treffendsten beschreiben. Die neue Theorie¹⁵ eröffnete die Möglichkeit, die Steuerungsfähigkeit von politischen Systemen anhand der Vetospieler und deren Anzahl voraussagen zu können. Dies ist bereits in einigen Arbeiten, unter anderem bei dem Vergleich der Senkung von Unternehmens- und Einkommenssteuern von Hallerberg und Basinger (1998), bei der Untersuchung der Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl von Zohlnhöfer (2001) und bei Siegel (2002) mit den sozialpolitischen Veränderungen der Bundesrepublik geschehen und die Theorie nach Aussage von Tsebelis bestätigt worden (Tsebelis 2000: 467).

Zentraler Aspekt der Theorie ist die Berücksichtigung der institutionellen und parteilichen Vetospieler, deren Rolle in der Verfassung verankert wurde: "I will call institutional veto players individual or collective veto players specified by the constitution. The number of these veto players is expected to be constant but their properties may change" (Tsebelis 2002: 79). Tsebelis unterscheidet demnach zunächst zwischen individuellen und kollektiven Akteuren, „deren Zustimmung für die Veränderung von policies institutionell vorgesehen und notwendig ist“ (Pickel et al. (Hrsg.) 2009: 68). Diese Unterscheidung ist nach Pickel et al. (ebd.) insofern relevant „als für Erstere die Konstruktion von Idealposition und Nutzenfunktion relativ unproblematisch ist, während für Letztere diese einer spezifischen Begründung bedarf“. Im Gegensatz zu individuellen Akteuren, z.B. Präsidenten, setzen sich kollektive Vetospieler wie Parlamente oder Verfassungsgerichte aus mehreren Individuen zusammen. Hier beeinflussen dann nicht nur die Präferenzen der einzelnen Mitglieder die Entscheidungs-

¹⁵ Während Tsebelis selbst von einer Theorie spricht, wählen die meisten Autoren den Ausdruck Ansatz.

findung, sondern auch die „angewendete Entscheidungsregel“¹⁶ (Wagschal 2006: 560).

Besondere Bedeutung hat für Tsebelis aber die bereits angesprochene Unterscheidung zwischen institutionellen und nicht-institutionellen, insbesondere parteipolitischen Vetospielern. Institutionelle Vetospieler definiert er als „in der Verfassung verankerte, konstante Vetospieler“ (Strohmeier 2003: 18) Das bedeutet, sie haben das Recht, im Gesetzgebungsprozess ein Veto einzulegen (Helms/Jun 2004: 147).¹⁷ Parteipolitische Vetospieler dagegen sind von der Verfassung nicht benannt, müssen aber berücksichtigt werden, wenn z.B. das Mehrheitsprinzip Anwendung findet, etwa unter Koalitionspartnern in einem Mehrparteiensystem (Pickel et al. (Hrsg.) 2009: 68). Das impliziert, dass politische Präferenzen im Fokus des Vetospielertheorems stehen, besonders dann, wenn neue Vetospieler hinzukommen.

Diese haben allerdings nur dann Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess, wenn sie die politischen Präferenzen der anderen Vetospieler nicht teilen. Stimmen die Intentionen überein, greift die so genannte Absorptionsregel, d.h. die neuen Vetospieler werden absorbiert und gelten dann nicht mehr als Vetospieler (Wagschal 2006: 562).¹⁸ Diese Tatsache ist insbesondere für die Bestimmung der Anzahl von Vetospielern von Bedeutung, wenn man der Auffassung Tsebelis folgt, dass die Anzahl der Vetospieler entscheidend für die politische Steuerungsfähigkeit ist.

So geht Tsebelis beispielsweise davon aus, dass „in einem föderalen System durch die besondere institutionelle Struktur mehr Vetospieler existieren und damit eine höhere Stabilität von Politikentscheidungen gegeben ist als in unitarischen Staaten“ (Helms/Jun 2004: 147). Eine höhere Anzahl von Vetospielern verringert demnach die Frequenz politischer Wechsel. Kohäsion und Kongruenz sind in diesem Zusammenhang wichtige Stichwörter. Kongruenz definiert Tsebelis als „inhaltliche Nähe in Policy-Sachfragen zwischen den Vetospielern, während Kohäsion die Homogenität bzw.

¹⁶ Wagschal (2006: 560) unterstreicht die Bedeutung der jeweiligen Mehrheitsregel, indem er darauf verweist, dass „je schwächer die die Entscheidungsregel, d.h. je geringer der Prozent-anteil der Zustimmungserfordernis, desto mehr Punkte können den Status besiegen“.

¹⁷ In der Schweiz beispielsweise fungieren auch „direktdemokratische Möglichkeiten in Form von Gesetzesreferenden, die politische Beschlüsse der repräsentativen Institutionen (Regierung, Parlament) rückgängig machen können“ als institutionelle Vetospieler (Lehner/Widmaier 2003: 52).

¹⁸ Wagschal (2006: 562) führt als Beispiel das Verfassungsgericht an. Solange das Verfassungsgericht eigene Präferenzen verfolgt, ist es als Vetospieler zu zählen. Decken sich seine Präferenzen dagegen mit denen der anderen Vetospieler, wird es absorbiert und gilt nicht als Vetospieler.

Heterogenität der einzelnen Vetospieler meint“ (Hartmann 2007: 19). Daraus folgt, dass Politikwechsel umso schwieriger werden, je geringer die inhaltliche Übereinstimmung ist und je heterogener die Vetospieler sind. Eine starke politische Heterogenität limitiert die Möglichkeiten, Konsens in der politischen Entscheidungsfindung zu erzielen.

Die Theorie Tsebelis bietet eine Möglichkeit, politische Systeme auf Basis ihrer potenziellen Vetospieler zu charakterisieren. Gleichzeitig erlaubt sie Aussagen über die Wahrscheinlichkeit politischer Prozesse und Ergebnisse (Lehner/Widmaier 2003: 52). Denn die gegenseitige politische Blockade legitimierter politischer Institutionen, nimmt auch Einfluss auf das politische Potenzial von Verwaltungen und Agenturen, das sich in der Folge zu einem weiteren Machtfaktor entwickeln kann (Lehner/Widmaier 2003: 52). Der zentrale Punkt sind dabei die Aussichten für eine Änderung des Status quo, das heißt die Wirkung von Vetospielern (Strohmeier 2003: 18). Strohmeier spricht zwei Perspektiven in der Betrachtung von Vetospielern an: Einerseits ihre Bedeutung als „Garanten der Demokratie und des Konsenses“ andererseits als „große Gefahr für den modernen Verfassungsstaat“, weil sie die „relative Autonomie der politischen Entscheidung, die 'policy-making-power' als eine unverzichtbare Voraussetzung der Regierbarkeit, verengt“ (ebd.).

Die Wirkung von Vetospielern erweist sich also einerseits als nützlich, andererseits als schädlich (ebd.). Während eine ihrer Aufgaben darin besteht, Konsens zu erzielen, indem sie „in einem bestimmten Rahmen spezifische Ziele verfolgen bzw. Interessen vertreten und dabei eine gewaltenteilende Wirkung entfalten“, blockieren sie andererseits die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems (ebd.). Damit entscheidet die Zahl der Vetospieler also nicht nur über die Steuerungsfähigkeit, sondern auch über die Konsensfähigkeit politischer Systeme (ebd.: 19). Je höher die Zahl der Vetospieler, umso höher ist auch die Konsensfähigkeit und desto geringer ist die Steuerungsfähigkeit. Daran schließt sich die Frage an, wie viele Vetospieler hinsichtlich der Konsensfähigkeit nötig und in Bezug auf die Steuerungsfähigkeit erträglich sind (ebd. 19).

Zentral ist für Tsebelis der Status quo, „der am Beginn einer Entscheidungssituation bestehende Zustand“ (Wagschal 2006: 560), also der gegenwärtige Zustand, um die

Bedeutung, die institutionelle Entscheidungsverfahren im politischen System innehaben, bestimmen zu können. (Helms/Jun 2004: 147). Kann der gegenwärtige Zustand nicht verändert werden, ist das politische System also nicht reformfähig, resultieren daraus, nach Auffassung von Tsebelis, „gravierende Legitimationsschwierigkeiten für Regierungen“ (ebd.).

Die Anzahl der Vetospieler entscheidet folglich über Veränderungen des Status quo. Je höher ihre Anzahl und je größer die ideologische Distanz unter ihnen ist, desto kleiner wird der Veränderungsraum und desto geringer fällt das „Winset“ aus (Wagschal 2006: 560). Nach Wagschal wird das Winset als „Gewinnmenge des Status quo“, also „die Menge aller Punkte, die den Status quo besiegen können“, definiert (ebd.).¹⁹ Um einen Reformstau zu vermeiden, bedarf es also größtmöglicher politischer Übereinstimmung.

Als Vetospieler wirken in politischen Systemen zum Beispiel Verfassungsgerichte, föderale Mitwirkungsorgane oder Koalitionspartner (Hartmann 2007: 19) Weitere Vetospieler, die Tsebelis berücksichtigt, werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit kontextabhängig betrachtet. So nennt Tsebelis beispielsweise noch Interessengruppen oder das Militär. Der Begriff Verfassungsgerichtsbarkeit wird bei Tsebelis oft unterschiedlich verwendet, findet aber aufgrund der starken Stellung innerhalb der Verfassungsgerichte Deutschlands und Österreichs genügend Berücksichtigung in dieser Arbeit.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Einfluss der Vetospieler auf die Reformfähigkeit eines politischen Systems im Wesentlichen von drei Faktoren abhängt:

1. der Anzahl der Vetospieler
2. der Kongruenz der unterschiedlichen Vetospieler und
3. der internen Kohäsion der kollektiven Vetospieler.

¹⁹ Gabriel/Holtmann (2005: 132) merken an, dass das Vetospielertheorem implizit davon ausgeht, dass die Vetospieler ihre Blockademöglichkeiten auch tatsächlich nutzen, was empirisch betrachtet nicht notwendig der Fall sein muss. Mit Verweis auf die Vorteile des Vetospielertheorems für die Modellierung von Entscheidungsprozessen führen sie das „realitätsnähere“ Konzept der Vetopunkte an, das in politischen Systemen „institutionelle Schaltstellen strategischer Unsicherheit“ unterstellt, an denen Akteure ihr Veto geltend machen können, dies aber nicht müssen.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit die folgende Hypothese untersucht: Je höher die Anzahl der Vetospieler innerhalb eines Reformprojektes, desto unwahrscheinlicher der Wechsel des Status-Quo. Dabei müssen die unterschiedlichen Mehrheiten in den jeweiligen Kammern einen Fokus bilden. Je größer die Distanz zwischen den Vetospielern, desto kleiner ist das Winset der Status-Quo-Veränderer. Als weiterer Aspekt wird die interne Kohäsion der kollektiven Vetospieler betrachtet. Die These lautet: Je dichter diese Kohäsion ist, desto schwieriger ist es für den Agenda-Setter, einen Reformplan umzusetzen.

2 Institutionelle Vetospieler

2.1 Institutionelle Charakteristika demokratischer Regime

Der im Vorangegangenen beschriebene Vetospieler-Ansatz ermöglicht aufgrund seiner Fokussierung auf Institutionen die konzeptionelle Einordnung von Regierungssystemen in politische Prozesse (Styckow 2007: 210). Die politische Handlungsfähigkeit eines Regierungssystems steht, wie bereits ausgeführt, in direktem Zusammenhang mit der Anzahl der Vetospieler, die in den politischen Prozess einwirken. Diesbezüglich spielt insbesondere die jeweilige Verfassungsordnung der politischen Systeme eine große Rolle, da die Handlungsfähigkeit einer Regierung maßgeblich durch ihre Institutionen bestimmt wird, die wiederum von den Verfassungen festgelegt und strukturiert wird (Obinger/Tálos 2006: 35).

Legt eine Verfassung einen bestimmten Regierungstyp fest, determiniert sie gleichzeitig die Anzahl der institutionellen Vetospieler²⁰ und damit die Prinzipien der Machtkonzentration oder Machtfragmentierung.²¹ Danach erscheint die Identifikation der institutionellen Vetospieler einfach, da in parlamentarischen Regierungssystemen theoretisch zunächst einmal nur ein Vetospieler in den politischen Gestaltungsprozess einwirkt – das Parlament. Tatsächlich ist die Zahl der Vetospieler jedoch deutlich höher, insbesondere in Systemen mit stark ausgeprägtem Föderalismus wie der Schweiz oder wenn ein Verfassungsgericht existiert wie in Deutschland (Styckow 2007: 210). In föderalen Systemen wirken auf der vertikalen Ebene territoriale Einheiten mit eigenen Kompetenzen in die Politikprozesse ein, und das „unabhängig davon, ob sie auf der nationalen Ebene in einer zweiten Kammer repräsentiert sind“ (Fuchs 2000: 12).

Zudem ist in parlamentarischen Systemen in der Regel tatsächlich die Regierung der entscheidende Agenda-Setter und nicht das Parlament, das aufgrund der *absorption rule* als Vetospieler entfällt, sobald es mit seiner Mehrheit die Regierung unterstützt

²⁰ Der Institutionen mit formaler, durch die Verfassung definierter Vetomacht.

²¹ Die Machtverteilung ist somit das wesentliche Unterscheidungskriterium demokratischer Regime (Fuchs 2000: 9). Das Prinzip der Machtverteilung geht zurück auf die Verfassungsdiskussionen des 18. und 19. Jahrhunderts, die den Grundsatz der Gewaltenteilung einführten, um Machtmissbrauch zu verhindern (ebd.). Und auch heute ist die Verteilung der Macht auf verschiedene Institutionen das entscheidende Merkmal demokratischer Regime. Das Prinzip der Gewaltenteilung zielt darauf, die Regierungsinstitutionen miteinander zu verzahnen, beispielsweise Exekutive und Legislative, um politisches Handeln initiieren und steuern zu können.

(Abromeit/Stoiber 2006: 78). Verfügt die Regierung allerdings nicht über eine ausreichende Mehrheit im Parlament, wirkt das Parlament als Vetospieler. Ist dieses zusätzlich in zwei Kammern gegliedert, die beide in den Gesetzgebungsprozess einwirken, sind schon drei Vetospieler im politischen Gestaltungsprozess vertreten (ebd.). In der politischen Realität sind die beiden Kammern allerdings häufig nicht gleich gewichtet, wenn etwa eine der beiden Kammern über mehr Rechte verfügt als die andere wie in parlamentarischen Systemen üblich. Darüber hinaus ist es möglich, dass die Kammern identisch besetzt sind und damit eine von ihnen absorbiert wird (ebd.).

Eine besonders hohe Zahl an Vetospielern weisen Bundesstaaten auf. Neben der Regierung nebst Parlamentsmehrheit und Ländervertretung wirken auch die Länder selbst in Form von Mitsprache- oder Vetorechten in die Gesetzgebung und beispielsweise Finanzfragen hinein. Hier existiert häufig eine weitere Institution, ein Oberster Gerichtshof, der Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern schlichtet und fallweise ebenfalls als Vetospieler auftritt (ebd.: 79). Zudem kommt es in Bundesstaaten aufgrund ihrer Heterogenität häufig zu Koalitionsregierungen, die den politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozess zusätzlich erschweren. Aus diesem Grund werden diese Staaten auch als „Verhandlungsdemokratien“ bezeichnet, wie etwa die Schweiz (ebd.).

Eine genaue Abschätzung aller in die Politikprozesse involvierten Vetoakteure ist hier kaum möglich, da Zahl und Gewichtung der Vetospieler häufig variieren. Dies hängt damit zusammen, dass nicht nur die verfassungsrechtlich determinierten Vetospieler in die Politik eingreifen, sondern auch parteipolitische, etwa in Gestalt parlamentarischer Mehrheiten. Aufgrund dessen variiert die Zahl der Vetospieler nicht nur zwischen den politischen Systemen, sondern auch innerhalb der Systeme (Stykw 2007: 210). Es lässt sich also festhalten, dass die Gesamtkonfiguration eines politischen Entscheidungssystems seine Fähigkeit bestimmt, politische Prozesse entweder innovativ und flexibel oder mit einem hohen Stabilitätsanspruch bis hin zu Blockaden zu gestalten. Damit bildet das Regierungssystem zwar den „institutionellen Rahmen für die Akteure (...) determiniert aber keinesfalls ihre realen Machtressourcen“ (Stykw 2007: 210).

Neben diesen strukturellen Faktoren verleiht der ständige Anpassungsdruck an sich verändernde Bedingungen gerade wirtschaftspolitischen Problemfeldern wie der Steuer- und Rentenpolitik eine hohe verfassungspolitische Relevanz. Dies trifft vor allem auf die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Staaten zu, da sich diese auch als Sozialstaaten definieren.²² Für die Bereiche der Renten- und Steuerpolitik gilt es daher festzustellen, welchen Spielraum Wirtschaftsakteure in diesen Bereichen haben, beziehungsweise welchen Vetospielern Einfluss eingeräumt wird – es sei denn, es wird den für die Gesetzgebung verantwortlichen Akteuren Neutralität seitens der Verfassung gewährt (Zemanek 1967: 363). Unterschieden wird dabei zwischen den institutionellen, also in der Verfassung verankerten Vetospielern, und jenen, denen seitens der Verfassung kein Vetorecht eingeräumt wird, die aber dennoch entscheidenden Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess ausüben. Dabei stellt sich nicht zuletzt auch die Frage nach der Relevanz der Anzahl der Vetospieler, die in den drei untersuchten Ländern stark variiert. Aus diesem Grund werden die drei Regierungssysteme im Folgenden kurz skizziert, bevor anschließend Funktionen und Kompetenzen der einzelnen Vetospieler untersucht werden.

2.1.1 Das politische System der Schweiz

Aufgrund der starken Machtfragmentierung in der Schweiz ist die Anzahl der wirtschaftspolitisch relevanten Vetospieler hier sehr hoch. So können sich National- und Ständerat gegenseitig blockieren, die wiederum im Volk einen starken Gegenspieler haben. Dazu kommen die Interessen der Kantone, Parteien und Verbände, die ebenfalls dem „formalen Entscheidungszentrum“ als Vetospieler entgegenstehen (Abromeit/Stoiber 2006: 94). Mittels des fakultativen Referendums können sie alle „buchstäblich ‚Veto einlegen‘ und folglich konsensuale Politik erzwingen“ (ebd.: 95). „Letztentscheider“ bleibt das Volk, so dass die Volkssouveränität eine Verfassungsgerechtheit hinfällig werden lässt (ebd.). Das Regierungssystem der Schweiz bildet eine halbdirekte Demokratie bundesstaatlicher Prägung (Armingeon/Freitag 1997: 16). Unter den westlichen Demokratien stellt die Schweiz einen Ausnahmefall dar, weil sie ein „Mischsystem aus direkt-demokratischen und repräsentativ-

²² Dabei muss beachtet werden, inwieweit der Sozialstaat in der Verfassung verankert und verbindlich definiert ist.

parlamentarischen sowie starken föderativen Elementen darstellt“ (Lehner/Widmaier 2003: 133).

Charakteristika des schweizerischen Politiksystems sind im Wesentlichen die direkte Demokratie, der nicht-zentralisierte Föderalismus sowie ein „Politikstil der Konkordanz“ (Klöti et al. 1999: 21), der sich durch „proportionale Machtteilung“, die Involvierung aller größeren Gruppen in die Entscheidungsprozesse und Kompromisslösungen auszeichnet (ebd.). Diese typischen Merkmale sind als Grundpfeiler des Staatskonstruktes gewissermaßen unantastbar und daher stabil. Die sich aus diesen Grundprinzipien ableitenden Mechanismen weisen eine starke institutionelle Prägung auf. Dazu gehören, wie Lehner/Widmaier (2003: 134) skizzieren

- Obligatorisches Referendum
- Fakultatives Referendum
- Volks- oder Verfassungsinitiative
- Gesetzesinitiative und die
- Volksversammlung.

Insbesondere die Volksrechte in Form des Referendums und der Initiative stellen ein zentrales Alleinstellungsmerkmal der schweizerischen Politik im internationalen Vergleich dar, da sie dem Volk die direkte Einflussnahme auf politische Prozesse ermöglichen (Klöti et al. 1999: 21).²³ Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Volk politische Entscheidungen mit ausgestaltet – es muss Gesetzen oder Verfassungsänderungen zustimmen, d. h. es hat gewissermaßen „das letzte Wort“, bildet die letzte Instanz im politischen Entscheidungsprozess. Die Machtposition, die sich daraus für das Volk ergibt, gründet im Wesentlichen darauf, dass der Volksentscheid juristisch nicht anfechtbar ist und damit weder korrigiert noch aufgehoben werden kann (Lehner/Widmaier 2003: 134). Der Volksentscheid ist für alle politischen Institutionen bindend, die dadurch allerdings nicht ihre Funktion verlieren; ihre „politische Handlungslogik“ wird verändert (ebd.: 133). Die direkte Demokratie bedingt die Konkordanzdemokratie. Streitfragen werden durch Kompromisslösungen behoben und nicht durch

²³ Klöti et al. (1999: 21) führen allerdings an, dass trotz der großen Beliebtheit der Volksrechte unter den Bürgern der Schweiz, diese doch mit einer hohen Verantwortung einhergehen, die viele Bürger davon abhält, tatsächlich ihr Stimmrecht auszuüben. Eine Wahlbeteiligung von durchschnittlich 40 % erlaubt den Rückschluss, dass „die direktdemokratische Teilnahme heute weniger als staatsbürgerliche Pflicht, denn als ein individuelles Recht empfunden wird“.

Mehrheitsbeschluss (ebd.). Diese Form der politischen Konfliktlösung gilt als „typische schweizerische Tugend“ (Klöti et al. 1999: 25).²⁴

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zu anderen demokratischen Regierungssystemen besteht darin, dass das politische System der Schweiz, den Prinzipien der Volkssouveränität entsprechend, weder über ein Staatsoberhaupt noch ein Verfassungsgericht verfügt. Die Regierung bilden sieben Bundesräte, die Bundesversammlung, die jeweils für ein Jahr einen Bundesratspräsidenten wählt, der die Funktion und Protokollpflichten eines Staatsoberhauptes übernimmt (Armingeon/Freitag 1997: 26). Verfassungsgerichtliche Aufgaben obliegen dem Bundesgericht (Lehner/Widmaier 2003: 133).

Exekutive und Legislative sind insgesamt allerdings schwach, da jeder Beschluss theoretisch umgehend wieder angefochten werden kann. Zudem weist die historische Entwicklung des schweizerischen Politiksystems eine bewusste Verfolgung von Dezentralisierungsstrategien auf²⁵, die der schweizerische Föderalismus spiegelt. Die ursprünglich souveränen Gliedstaaten²⁶ räumten dem Zentralstaat nur geringe Kompetenzen ein (Klöti et al. 1999: 23). Aufgrund dieser historisch bedingten Schwäche ist es dem Bund auch heute kaum möglich, öffentliche Politiken „zwangsdurchzusetzen“, stattdessen fokussiert der Zentralstaat „finanzielle Kooperationsangebote“ an die Kantone (ebd.).

2.1.2 Das politische System Österreichs

Anders als die Schweiz, die eine Sonderstellung unter den westlichen Demokratien einnimmt, weisen die politischen Systeme Österreichs und der Bundesrepublik Deutschland viele Gemeinsamkeiten auf, und das insbesondere vor dem Hintergrund einer langen gemeinsamen Geschichte. Verständlich, dass nach dem Zweiten Weltkrieg für Österreich auch die Frage nach der eigenen nationalen Identität an Bedeu-

²⁴ Der institutionell bedingte „Konkordanzzwang“ (Neidhard 1970 zitiert von Klöti et al. 1999: 25) hat seine historischen Wurzeln in den Proporzwahlen der Legislativen 1918 und der Exekutiven 1959.

²⁵ Die Autonomie der Kantone ist allerdings nicht nur ein Zeichen der Präferenz von Dezentralisierung, sondern dient historisch und kulturell bedingt auch dem Minderheitenschutz (Klöti et al. 1999: 23).

²⁶ Zur historischen Entwicklung der Schweiz Kapitel 2.2.2.1.

tung gewann (Abromeit/Stoiber 2006: 137). Abromeit/Stoiber (ebd.) benennen als formale Gemeinsamkeiten beider Staaten

- die Staatsform parlamentarischer Bundesstaaten
- eine Tendenz zum Proporz und zur Koalitionsbildung
- ähnliche Parteiensysteme und
- die Einwirkung „organisierter gesellschaftlicher Kräfte“ in die politischen Prozesse.

Daneben existieren allerdings eine Reihe deutlicher Unterschiede. Dazu zählen die Große Koalition und die starke Stellung der Sozialpartnerschaft, die vor dem Hintergrund „tiefer ideologischer Gräben“ (ebd.) besondere Mechanismen zur Konsensfindung ausbilden mussten und infolgedessen eine besondere politische Stabilität und „Regierbarkeit“ des Staates nach sich zogen (Tálos 2000: 5). Während Abromeit/Stoiber (2006: 137) den deutschen Parlamentarismus als „föderalistisch gebremst“ charakterisieren, definieren sie den österreichischen als „korporatistisch modifiziert“. Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz von 1920, an das Österreich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wieder anknüpfte, ergänzte den parlamentarischen Charakter des Regierungssystems durch präsidentielle Elemente (Pelinika 2008: 607). Die parlamentarischen Grundzüge leiten sich aus der politischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat, der Ersten Kammer, ab (ebd.). Die präsidentiellen Züge ergeben sich aus der Position des Bundespräsidenten, der an der Spitze des Staatswesens steht (Tálos 2000: 5).

Die Zahl der Vetospieler erscheint in Österreich zunächst sehr hoch. In der Forschung wird das Regierungssystem mitunter als semipräsidentiell bezeichnet, zudem weist es die „klassischen institutionellen Sekundärmerkmale von Bundesstaaten auf, Zweikammersystem, Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, die als typische Vetospieler angesehen werden (Obinger/Tálos 2006: 35). Dazu kommen die direkt-demokratischen Elemente: Alle verfassungsrechtlich verankerten Institutionen werden direkt vom Volk gewählt: der Bundespräsident, der Nationalrat und die Landtage. Darüber hinaus noch die Parteien und Verbände.²⁷ Anders als in der Schweiz sind

²⁷ Eine gleichbleibend hohe Wahlbeteiligung sicherte ebenfalls die politische Stabilität über lange Zeit. Seit den Achtzigerjahren sorgt allerdings eine erhöhte Mobilität der Bevölkerung für eine Veränderung

die direktdemokratischen Elemente des österreichischen Regierungssystems nicht mit einer starken Machtposition des Volkes verbunden. Das Volk kann letztlich nur seine Meinung äußern – in die Entscheidungsprozesse wirkt es nicht ein (ebd.). Ebenso wenig wie der Bundespräsident, dessen Kompetenzen durch das parlamentarische Regieren relativiert werden und sich im Wesentlichen auf Rekrutierungsmaßnahmen beziehen. (Pelinka 2008: 607)

Als Institutionelle Vetospieler sind in Österreich der Kanzler und der Nationalrat anzusehen, während der Bundesrat als Ländervertreter keinen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess nimmt und auch der Bundespräsident, trotz zahlreicher „Rekrutierungsrechte“, allenfalls als potenzieller Vetospieler anzusehen ist (Abromeit/Stoiber 2006: 138). Mittels des Misstrauensvotums kann der Nationalrat mit einfacher Mehrheit sowohl die Bundesregierung als auch einzelne Regierungsmitglieder „stürzen“ (Pelinka 2008: 607). In Österreich ist daher das Prinzip der Gewaltenteilung aufgehoben, da Bundesregierung und Nationalrat weitgehend konform gehen, also eine „faktische Identität zwischen Regierung und Parlament“ besteht (ebd.). Obwohl die Österreichische Verfassung keinen Souverän vorsieht, verbleibt die letzte Entscheidung schließlich beim Parlament (Abromeit/Stoiber 2006: 143). Mit der Wahl des Parlaments wird folglich die Regierung gewählt. Aufgrund des Verhältniswahlrechts werden allerdings in der Regel Koalitionsregierungen gebildet, wodurch parteipolitische Vetospieler Einfluss auf die Politikgestaltung gewinnen (Obinger/Tálos 2006: 35). Dazu kommt der starke Einfluss der Paritätischen Kommission²⁸, weshalb in Österreich insgesamt, im Gegensatz zu Deutschland, vor allem nicht institutionelle Vetospieler in die Entscheidungsprozesse einwirken.

2.1.3 Das politische System der Bundesrepublik Deutschland

der Parteienlandschaft und schwindenden Einfluss der Sozialpartnerschaft, sodass sich das Regierungssystem im Wandel von einer Konsens- zu einer Konkurrenzdemokratie befindet (Abromeit/Stoiber 2006: 142; Tálos 2000: 5)

²⁸ Die Paritätische Kommission ist ein Verhandlungsforum von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, das 1957 gegründet wurde und sich mit der Lohn- und Preisbestimmung sowie Wirtschafts- und Sozialfragen auseinandersetzt. Das Forum ist rechtlich nicht verankert, besitzt aber dennoch ein enormes Machtpotenzial im politischen Entscheidungsprozess (Sauer 2005: 137)

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland zeichnet sich durch eine große Anzahl an Vetospielern und „Mitregenten“ aus (Schmidt 2007: 190). Neben den verfassungsrechtlich bestimmten Vetospielern wirken zusätzlich Parteien, Verbände und auch das Bundesverfassungsgericht mit in die Politikgestaltung ein. Damit verfügt Deutschland im internationalen Vergleich über eine der höchsten Zahlen politischer Akteure. Schmidt (2007: 190 f.) identifiziert zwölf Strukturmerkmale, deren Verzahnung er als ursächlich für diese hohe Zahl ansieht. Dazu gehören unter anderem:

1. Parlamentarismus
2. Koalitionsregierungen
3. eingeschränkte Möglichkeiten für Verfassungsänderungen
4. Delegation öffentlicher Aufgaben und Funktionen an „Experteninstitutionen“ und Verbände
5. vertikale Machtaufteilung und damit Kooperationszwang für Bund und Länder und
6. ein starker Bikameralismus mit abweichenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat.

Dazu kommt die Verfassungsgerichtsbarkeit, die sowohl in Österreich als auch in der Bundesrepublik Deutschland als Vetospieler fungiert, da den Verfassungsgerichten die Sicherung der Normativität obliegt (Starck 2009: 2). Und das, obwohl beispielsweise das Bundesverfassungsgericht wirtschaftspolitische Reformen nicht aktiv beeinflussen, aber dennoch ein „massives Hemmnis kohärenter Wirtschaftspolitik“ darstellen kann, indem es Gesetze für ungültig oder mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt (Zohlnhöfer 2003: 14). Anders als in der Schweiz übernimmt in der Bundesrepublik Deutschland die Verfassung die Rolle des Souveräns, was zum einen eine starke „Verrechtlichung der Politik“ (Abromeit/Stoiber 2006: 131) impliziert und zum anderen bewirkt, dass sich als „Letztentscheider“ nur ein „Hüter der Verfassung“ eignet (ebd.).

Zu den verfassungsrechtlich legitimierten Vetospielern zählen in der Bundesrepublik Deutschland die Regierung, repräsentiert durch den Bundeskanzler, der Bundestag und der Bundesrat. Damit ist die bundesdeutsche Gesetzgebung nicht nur Aufgabe der Regierung, sondern unterliegt in vielen Fällen auch der Zustimmung der Länder. Die Macht des Kanzlers wird durch die notwendige Kompromissgebundenheit eingegrenzt, die sich aus der Tatsache ergibt, dass in der Regel Koalitionsregierungen amtieren. Da der Bundestag den Kanzler wählt und auch stürzen kann, erscheint er als das formale Machtzentrum in den Entscheidungsprozessen. Diese Machtposition wird aber gleichzeitig dadurch abgeschwächt, dass er den Regierungschef nur entmachten kann, wenn er einen neuen Kanzler wählt. Zudem rückt die Wahl zum Regierungschef diesen als Agendakontrolleur wieder an die Spitze des Entscheidungszentrums (Abromeit/Stoiber 2006: 131). Zusätzlich kann auch der Bundesrat in den politischen Entscheidungsprozess einwirken und den Bundestag und damit die Regierung in ihren Kompetenzen einengen. Neben dem Bund agieren 16 Länderregierungen, die die hohe Machtfragmentierung der Bundesrepublik spiegeln und die bedeutende Rolle des Föderalismus im politischen System unterstreichen (Schmidt 2007: 196).

Aufgrund der vielen Akteure, die den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen und der gegenseitigen Machtbeschränkungen gilt das bundesdeutsche Regierungssystem als „halbsouverän“ (Schmidt 2007: 196). Die Regierung wird mit mächtigen Gegenspielern konfrontiert, „die das parlamentarische System zur verkappten Konsensdemokratie machen“ (Abromeit/Stoiber 2006: 135). Neben dieser „eigentümlichen Mischung“ (Schmidt 2007: 191) aus Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie, bedeutet die hohe Vetospielerdichte auch einen enormen Koordinations- und Kooperationsaufwand. Der politische Handlungsspielraum ist dadurch stark begrenzt und eine Vergrößerung aufwendig und anstrengend (ebd.). Die notwendige Konsensfindung gelingt nur über zeitaufwendige Entscheidungsprozesse und hohe Entscheidungskosten.

Erschwerend kommt hinzu, dass notwendige politische Neuerungen häufig nur durch Abweichung von bereits eingeschlagenen Politikpfaden realisiert werden können, die allerdings ungern verlassen werden und so zu unzureichenden Problemlösungen führen (ebd.). Auch die Diskrepanz zwischen vermeintlichem Konsensdruck und rea-

lem Konsenszwang und den daraus resultierenden Handlungsdisparitäten von Regierung und Opposition verstärken den Eindruck eines blockierten Systems (Abromeit/Stoiber 2006: 135). Im Zwiespalt zwischen Konkurrenz und Konkordanz schwanken auch die Mehrheitsverhältnisse und damit der Grad der Machtkonzentration analog den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen. Das Machtzentrum ist daher nicht konzentriert, sondern fragmentiert und schafft Raum für den eigentlichen Letztentscheider – das Bundesverfassungsgericht²⁹ (ebd.: 136).

Die gegenseitige Abhängigkeit von Bund und Ländern, Regierung und Opposition führt wie Schmidt (2007: 191) formuliert dazu, dass „die ‚Fenster der Gelegenheit‘ für große Reformen oft geschlossen sind oder nur mit brachialer Gewalt geöffnet werden können“. Der politische Gestaltungsprozess wird dadurch erheblich erschwert. „Das ist der reale Kern der vielzitierten These vom ‚Reformstau‘ in Deutschland“ (ebd.).

Im Fokus der folgenden Ausführungen steht nun die Frage, auf welche historischen Ereignisse die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den drei Staaten zurückzuführen sind und welchen Einfluss der spezifische entwicklungsgeschichtliche Hintergrund auf die einzelnen politischen Systeme genommen hat. Zentral ist dabei zunächst die verfassungsrechtliche Entwicklung und damit verbunden die Ausbildung und Bedeutung der institutionellen Vetospieler im Hinblick auf die Reformfähigkeit der einzelnen Staaten. Im Gegensatz zu den bisherigen Untersuchungen über den Einfluss von Vetospielern auf Reformversuche anhand der Vetospielertheorie von Tsebelis stehen die historischen Pfadabhängigkeiten, die für die Entstehung der jeweiligen politischen Kultur verantwortlich waren, im Vordergrund sowie der verfassungsrechtlich zugestandene Spielraum der politischen Akteure. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich die Verfassungen den veränderten Rahmenbedingungen der Globalisierung angepasst haben, bzw. ob Veränderungen des Status quo notwendig oder erstrebenswert wären, insbesondere zum Erhalt adäquater sozialer und gesellschaftlicher Lebensumstände.

²⁹ Abromeit/Stoiber (2006: 136) vergleichen in diesem Zusammenhang den Einfluss des Bundesverfassungsgerichts mit der „systemischen Wirkung“ der Volksrechte in der Schweiz, weil alle institutionellen Vetospieler die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts antizipierten.

2.2 Verfassungen als Rahmen politischer Handlungsfähigkeit

2.2.1 Begriff und Bedeutung von Verfassungen

Staatliche und politische Entwicklungspfade sind einem historischen Determinismus unterworfen, so dass jede Veränderung eine logische Konsequenz historischer Ereignisse ist. „Jede Reform umfassender Regelordnungen kann immer nur ein schrittweiser und langwieriger Prozess sein, ausgehend vom historisch entstandenen Status quo“, so Ackermann (2001: 174). Eine wesentliche Rolle bei der Ausbildung eines historisch bedingten Status quo spielen die Verfassungen. Im Zuge der Menschenrechtserklärungen im 18. Jahrhundert und der französischen Revolution 1789³⁰, in der die Forderung nach einem umfassenden Regelwerk zur Verhinderung von Willkürherrschaft und der Postulierung von Grundrechten der Bürger zentral war, entwickelten sich auch im übrigen Europa ähnliche Grundsätze.

Allerdings setzte sich die Verfassungsstaatlichkeit in Europa erst nach dem Zweiten Weltkrieg richtig durch. Starck (2009: 2) führt an, dass diese Entwicklung in drei Epochen stattfand: nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, Ende der 40er-/Anfang der 50er-Jahre, mit dem Ende autoritärer Staatsführung in Südeuropa in den 70er-Jahren und schließlich in den 90er-Jahren mit der Auflösung der kommunistischen Parteidiktaturen. Diese Entwicklung spiegelt die politische und gesellschaftliche Bedeutung von Verfassungen und die Akzeptanz umfangreicher Regelwerke und Rahmenordnungen, die „höheres Recht mit normativer Wirkung“ (ebd.: 2) darstellen.

Der moderne Verfassungsbegriff im Sinne eines das politische Geschehen determinierenden Grundgesetzes eines Staates hat seine Wurzeln bereits in der frühen Neuzeit und bekam während der Aufklärung seine endgültige Prägung (Willoweit 2005: 1). Damals nahm die Idee Gestalt an, einen Vertrag zwischen Herrschenden und Beherrschten zu schließen, um die Rechte³¹ und Pflichten beider Seiten formal

³⁰ Die Französische Revolution hat nachhaltig die politische Kultur in Europa beeinflusst. Es war gelungen, eine jahrhundertalte Monarchie und einen privilegierten Adelsapparat zu entmachten. Liberalismus lautete die neue Staatsphilosophie, die zum Vorbild vieler revolutionär Gesinnter innerhalb und außerhalb Europas wurde. Bedingt durch das neue Gedankengut war zumindest zeitweise jede Form politischer Macht eine prekäre Angelegenheit (Kölz 1998: 19).

³¹ „Recht“ im Sinne eines „konstituierenden Faktor(s) der Verfassungsordnung“ geht dabei während der historischen Verfassungsentwicklung nicht mit dem modernen Rechtsbegriff konform, sondern ist vielmehr als „die Orientierung der handelnden historischen Subjekte an Institutionen und Regeln, die als verbindlich gedacht werden“, zu verstehen (Willoweit 2005: 3).

zu fixieren und zu schützen (ebd.). Einer der wesentlichen Grundgedanken war bereits damals, die „Beherrschten“, das Volk, stärker in die politischen Entscheidungsprozesse zu involvieren. Seither gehören Verfassungen als „diejenigen rechtlichen Regeln und Strukturen, die das Gemeinwesen und die politische Ordnung prägen“ (ebd.: 2) zu den „elementarsten Voraussetzungen einer politischen Kultur“ (ebd.: 1).

Qua ihres Ursprungs und aufgrund ihrer erschwerten Transformier- bzw. Reformierbarkeit bilden Verfassungen eine durch Dauerhaftigkeit gekennzeichnete Rechtsgrundlage, die den gebundenen Staaten (oder Staatengemeinschaften) Konstanz und Rechtssicherheit gewährt (Schambeck 2004: 357). Im Zuge dieser Stabilität regeln moderne Verfassungen u. a. die Aufgaben und Organisation der obersten Staatsorgane, Aufgaben und Aufbau des Staates und die Grundrechte der Staatsbürger (Gabler Wirtschaftslexikon: 3120).³² Kleger et al. (2007: 33) fassen die wesentlichen Merkmale von Verfassungen wie folgt zusammen:

- Grundprinzip jeder Verfassung ist die Volkssouveränität, die das Volk als höchste Staatsgewalt benennt.³³
- Staatsverfassungen organisieren und begrenzen die Staatsgewalt mit dem vorrangigen Ziel, die Grundrechte der Bürger sicherzustellen.
- Die Verfassung in geschriebener und ungeschriebener Form bildet als Rechtstext die wichtigste Regel in der Normenhierarchie.
- „Eine Verfassung muss den Grundkonsens einer Gesellschaft ausdrücken“. Das bedeutet, dass sie nicht ständig veränderbar sein darf, aber Änderungen auch nicht ausschließen darf. Ziel ist die demokratische Konsensfindung in Form einer „produktiven“ Aufarbeitung von Meinungs- und Interessengegensätzen.

³² Darüber hinaus bestimmt der Charakter einer Verfassung auch die Substanz des Zusammenlebens einer Gesellschaft und auch deren Wirtschaftsordnung und die damit verbundenen Reglementierungen. So kann sich in einem Staat im engeren Sinne also nur ein Wirtschaftsleben, das von einer Verfassung zugelassen wird, entwickeln. Dabei sind Verfassungen in ihrer Wirkung durch Kontinuität gekennzeichnet, während sich das Wirtschaftsleben ständigen Veränderungen und Anpassungen ausgesetzt sieht. Hierbei müssen die einfachen wirtschaftsrechtlichen Gesetze von den verfassungsmäßigen unterschieden werden, die im engeren Sinne den Rahmen der Wirtschaftsordnung bilden (Schambeck 2004: 358).

³³ Art. 20 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes besagt „alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, die Bundesverfassung der Schweiz bestimmt, dass „die politischen Rechte in Bundessachen“ allen volljährigen Schweizerinnen und Schweizern zustehen (Art. 136 Abs. 1) und das österreichische Bundesverfassungsgesetz hält in Art. 1 fest, dass das Recht der demokratischen Republik Österreich vom Volk ausgeht. Dieses verfassungsrechtliche Prinzip basiert auf dem Einfluss der Menschenrechtserklärungen des 18. Jahrhunderts und bildet damit die Basis der Verfassungsstaaten.

Insbesondere der letzte Punkt ist dabei von zentraler Bedeutung für demokratische Gesellschaften (ebd.). Aufgabe der Verfassung ist es also einerseits, Willkürherrschaft und politische Unberechenbarkeit zu unterbinden, gleichzeitig determiniert sie die Grenzen politischer Handlungsfähigkeit und die Handlungsgeschwindigkeit, indem sie potenzielle Vetospieler bestimmt, die das politische Handeln direkt beeinflussen können. Dazu werden politische Akteure seitens der Verfassung mit institutionellen Kompetenzen und damit auch Vetorechten ausgestattet (Stykow 2007: 167).

Vor dem Hintergrund der Vermeidung von Machtmissbrauch und Willkürherrschaft, den wesentlichen historischen Motivatoren für die Implementierung von Verfassungen, regeln Verfassungen sowohl die Staats- als auch die Regierungsform eines Landes. Die Fixierung des Regierungssystems zielt dabei auf die institutionelle Ausformung der Gewaltenteilung, um eine „monopolistische Konzentration von Entscheidungskompetenzen“ (Stykow 2007: 174) zu verhindern. Mit dieser institutionellen Sicherungsmaßnahme gegen Machtmissbrauch regeln Verfassungen die Zuordnung von Regierungsfunktionen auf bestimmte Institutionen (Stykow 2007: 181). Politischer und institutioneller Wandel gerät dadurch in Abhängigkeit von den Interessen der in die Entscheidungsprozesse involvierten Akteure, die zum einen an bestehende Institutionen angepasst sind und andererseits in ihrer Entscheidungsfindung von der Vergangenheit beeinflusst werden, sodass der innovative Handlungswille der Akteure aufgrund dieser Pfadabhängigkeit beschränkt bleibt (Keilbach 2002: 245).

Politische Stabilität und Kontinuität werden zusätzlich dadurch gewährleistet, dass Veränderungen, die die Verfassungen betreffen, meistens die Erfüllung hoher formaler Voraussetzungen fordern: In Deutschland sind der Bundestag und der Bundesrat nach Art. 79 GG verfassungsrechtlich legitimiert, das Grundgesetz zu verändern. Dazu bedarf es einer qualifizierten Mehrheit, d. h. einer Zweidrittelmehrheit sowohl der Abgeordneten als auch der Länder (Art. 79 Abs. 2). Änderungen der Staatsform oder der Grundrechte sind dagegen laut Art. 79 Abs. 3 verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

In Österreich ist nach Art. 44 Abs. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (BVerfG) der Nationalrat „in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer

Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen“ berechtigt, Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen zu beschließen. Bewirken Änderungen der Verfassungsgesetze eine Einschränkung der Zuständigkeit der Länder in der Gesetzgebung oder Vollziehung, bedarf es darüber hinaus einer Zweidrittelmehrheit des Bundesrates, die ebenfalls die Anwesenheit mindestens der Hälfte der Mitglieder voraussetzt (Art. 44 Abs. 2). Eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ist nur mittels einer obligatorischen Volksabstimmung möglich (Art. 44 Abs. 3), sofern eine „unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen“ (Art. 45 Abs. 1) der Änderung zustimmt. Teiländerungen des Bundesverfassungsgesetzes bedürfen dagegen nur dann einer Volksabstimmung, wenn das von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird (Art. 44 Abs. 3).

Die Schweizerische Bundesverfassung sieht explizit vor, dass sie jederzeit ganz oder teilweise geändert werden kann (Art. 192 Abs. 1). Sie stellt also keine so starre Verfassung dar wie etwa die deutsche. Dennoch ist sie aufgrund der direktdemokratischen Elemente durchaus nicht so anpassungsfähig, wie es auf den ersten Blick scheinen könnte, zumal jeder Kanton zusätzlich über eine eigene Verfassung verfügt. Die Revision erfolgt jeweils auf dem Weg der Gesetzgebung (Art. 192 Abs. 2). Um eine Totalrevision zu initiieren, bedarf es eines entsprechenden Vorschlags entweder vom Volk, dem Stände- oder Nationalrat oder eines Beschlusses der Bundesversammlung (Art. 193 Abs. 1). Dem Volk obliegt die Entscheidung über die Durchführung, wenn es diese selber vorgeschlagen hat, oder die beiden Räte keine Einigung erzielen können. Stimmt das Volk der Revision zu, werden auch National- und Ständerat neu gewählt (Art. 192 Abs. 2 und 3). Teilrevisionen werden entweder auf Initiative des Volkes oder auf Beschluss der Bundesversammlung vorgenommen (Art. 194 Abs. 1). Sie sind relativ häufig, da hierbei immer nur Art. geändert, eliminiert oder hinzugefügt werden. In Kraft tritt die vollständig oder teilweise revidierte Bundesverfassung grundsätzlich erst dann, wenn sowohl das Volk als auch der National- und Ständerat ihre Zustimmung geben (Art. 195).

Demnach unterscheiden sich Verfassungsänderungen³⁴ von einfachen Gesetzes-, Vertrags- oder Richtlinienänderungen. Dies ist deshalb so wichtig, da „die Grundregel der Verfassung das feste und darum möglichst dauerhafte Fundament aller staatlichen Ordnung bildet“, daher „ergibt sich die Vorstellung von der Notwendigkeit einer Differenzierung der Verfassungsnormen und der Gesetzesnormen“ (Kelsen 1929: 36). Verfassungen fungieren also nicht nur als oberstes Gesetz, sondern auch als Gesetzgebungsanleitungen. (ebd.).

2.2.2 Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

2.2.2.1 Der Weg vom Bündnis zum Bundesstaat

Das moderne politische System der Schweiz kann als Ergebnis eines langen, komplexen und oftmals auch schwierigen evolutionären Prozesses betrachtet werden (Church 2004: 114). Der Entwicklungspfad der Schweizer Eidgenossenschaft ist geprägt von einer „für konföderale Bundesstaaten charakteristische(n) Schonung der gliedstaatlichen Autonomie“, mit einer „starken Betonung von Solidarität und Subsidiarität“ (Stykov 2007: 216). Abgesehen von verfassungsrechtlich verankerten Angelegenheiten, die ein gemeinsames Handeln von Bund und Gliedstaaten vorschreiben, blieb die Selbstverwaltung der Gliedstaaten in allen anderen Angelegenheiten erhalten. Das zeigt sich auch heute noch institutionell daran, dass beide Ebenen eine autonome Steuerpolitik betreiben, und „sowohl für die gesetzliche Regulierung als auch für deren Vollzug allein verantwortlich“ sind (ebd.). „Gemeinschaftsaufgaben“ wie in unitarischen Bundesstaaten, z. B. Deutschland, gibt es also ursprünglich nicht (ebd.)

Neben der Schweiz haben auch die USA und Australien diesen Entwicklungspfad eingeschlagen. Damit stellt die Schweiz auch heute noch – trotz Adaptionen – einen Sonderfall unter den politischen Systemen Westeuropas dar. Dieser Sonderstatus

³⁴ Willoweit (2005: 449) verweist in diesem Zusammenhang auf die Unterscheidung der Begriffe Verfassungsänderung und Verfassungswandel durch Georg Jellinek. Am Beispiel der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht er, dass ein als stabil gekennzeichnete Zeitraum wie die 40-jährige westdeutsche Bundesrepublik aufgrund weniger herausragender Ereignisse den Eindruck einer unveränderten Verfassungslage vermittelt. Jellinek hatte jedoch bereits bei der Reflexion der Geschichte des Deutschen Reiches, das eine ähnliche Stabilität aufwies, beobachtet, dass sich im Laufe der Zeit Veränderungen der Verfassungslage ergeben, ohne dass der Verfassungstext geändert wird. „Diese Unterscheidung hat auch für die Geschichte der Bundesrepublik große Bedeutung.“

basiert zum einen auf den direktdemokratischen Elementen³⁵, zum anderen auf der Kollegialregierung in Verbindung mit einem stark ausgeprägten Föderalismus und der Tatsache, dass es formal kein Staatsoberhaupt gibt. Zudem ist die Schweiz ein Land, das einen ausgesprochen heterogenen geografischen und sprachlichen Kontext aufweist (Church 2004: ebd.). Aufgrund seiner zentralen Lage in Westeuropa konnten viele Kulturen Einfluss auf den kleinen Staat nehmen. Das spiegelt sich insbesondere in der sprachlichen Vielfalt. Neben den offiziellen Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch werden zahlreiche Dialekte gesprochen. Dazu kommt die Vielzahl der Ausländer, die die schweizerische Sprachkultur ebenfalls beeinflussen. Auch die geografischen Strukturen und die damit verbundenen klimatischen Unterschiede begünstigen die kulturelle Vielfalt der schweizerischen Bevölkerung und erschweren die Ausbildung nicht zuletzt auch politischer Homogenität.

Der Prozess, der die Schweiz von einer „losen“ Konföderation zu einem einheitlichen politischen Gebilde heranreifen ließ, dauerte einige hundert Jahre. Die Bildung erster konstitutiver Allianzen begann im späten 13. Jahrhundert mit dem Zusammenschluss der drei „Urkantone“ (Waldstätte) Uri, Schwyz und Unterwalden zu einem „Ewigen Bund der drei Waldstätte“ im Jahr 1291 (Bandle 1985: 32). Hintergrund für die Verfassung eines schriftlichen Übereinkommens, des Bundesbriefes, war neben der Herstellung innerschweizerischer Rechtssicherheit die Loslösung von der politischen Verfügungsgewalt der Habsburger zugunsten regionaler Selbstbestimmung und Rechtsfreiheit (Reinhardt 2007: 12 f.) Damit zeichnete sich früh ein Leitmotiv der schweizerischen Geschichte ab: das Streben nach Unabhängigkeit von mächtigen Dynastien und die Bewahrung eines Nischenplatzes „auf der machtpolitischen Landkarte“ (ebd.: 13). Im 14. und 15. Jahrhundert folgten weitere Beitritte, aus denen sich die Eidgenossenschaft der „Acht alten Orte“, die Alte Eidgenossenschaft, entwickelte (Bandle 1985: ebd.). Bis 1513 schließlich hatten sich insgesamt dreizehn Orte dem Bündnis angeschlossen – die Eidgenossenschaft der „Dreizehn alten Orte“.

Der Kampf um Freiheit und Unabhängigkeit fand 1499 einen Höhepunkt mit dem Sieg über Maximilian den Ersten im so genannten Schwabenkrieg. Damit erlangten die Schweizer erstmals die Unabhängigkeit vom Heiligen Römischen Reich Deut-

³⁵ Dabei ist die Verwendung des Begriffes „Direkte Demokratie“ sowohl in der Schweiz als auch in der Bundesrepublik Deutschland rechtlich nicht positiviert (Karr 2003: 28).

scher Nation.³⁶ Die Niederlage in der Schlacht von Marignano 1515 schließlich evokierte den Entschluss der Eidgenossen, sich zukünftig aus machtpolitischen Auseinandersetzungen herauszuhalten und Neutralität als Leitmotiv zu implementieren.³⁷ Anstelle von Bestrebungen zu territorialer Ausdehnung begann im 15. Jahrhundert eine Phase der Identitätsbildung, die insbesondere in der Einigung auf einen gemeinsamen Namen Ausdruck fand. Die Kantone beschlossen, den Namen des Kantons Schwyz kollektiv zu übernehmen und dadurch ihre gegenseitige Akzeptanz und Allianz nach außen zu dokumentieren.

Die völkerrechtliche Loslösung vom deutschen Reich vollzog sich anschließend im Westfälischen Frieden von 1648 (Bandle 1985: 90). Doch der Zusammenschluss erwies sich in Bezug auf die Konsensfindung als durchaus schwierig, da die Heterogenität der Bündnismitglieder und unterschiedliche Machtinteressen eine gemeinsame politische Strategie erschwerten – ein Umstand, der auch die Politik in der heutigen Schweiz determiniert. Dieses markante Merkmal der Schweizer Außenpolitik wurde 1674 zum ersten Mal evident³⁸. Durch die schwierige Konsensfindung im Verbund der „Dreizehn alten Orte“ war eine gemeinsame Stellungnahme beziehungsweise Position zu außenpolitischen Konflikten nicht möglich. Aufgrund dieser schwierigen innenpolitischen Konstellation rückte die Fokussierung auf die Unabhängigkeit mit der ersten offiziellen Neutralitätserklärung wieder in den Vordergrund.

Insgesamt kann die Entstehung des Schweizer Staates als Angelegenheit spontanen lokalen Wachstums angesehen werden und nicht als „Top-Down Staatsgründung“ (Church 2004: 14).³⁹ Prägend für die historische Entwicklung insbesondere in wirtschaftspolitischer Hinsicht war der Einfluss der Zünfte. Auch heute noch dominieren in der Schweiz, wie eingangs bereits erwähnt, Wirtschaftsverbände das wirtschaftspolitische Geschehen. Ebenfalls historisch prägend und Zeichen der Öffnung nach unten waren die Untertanenbefragungen, die seit 1439 durchgeführt wurden, und sich in der heutigen Volkssouveränität spiegeln, auch wenn die historischen Befra-

³⁶ Dabei wurden die Beschlüsse von Worms erwähnt, was als Loslösung von Reich betrachtet wird.

³⁷ Die neutrale Grundhaltung der Schweiz ist auch der entscheidende Grund, dass sie bis heute einen EU-Beitritt nicht in Erwägung zieht. Die aus den historischen Ereignissen resultierende Leitlinie größtmöglicher Unabhängigkeit belegt den Aspekt der Prozessgebundenheit an historische Ereignisse und die damit verbundene Beschränkung von Entwicklungsmöglichkeiten und Adaptionen an die Anforderungen, die sich jedem Land etwa durch die Globalisierung stellen.

³⁸ Erstmalige Erklärung der Neutralität im holländischen Krieg.

³⁹ Sie existierte bis in das Jahre 1803.

gungen rein konsultativ waren und lediglich dazu dienten, in Fragen von Krieg und Frieden, Steuern und Versorgung offene Unruhen zu vermeiden (Reinhardt 2007: 36). Eine deutliche Zäsur erfuhr die Geschichte der Schweiz, ebenso wie das übrige Europa, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch die Französische Revolution und die darauf folgenden Umbrüche. Erstmals setzten sich die Schweizer mit dem Thema Verfassungsgebung auseinander.

Die Verfassung der 1798 von Franco-Schweizern proklamierten unitarischen Helvetischen Republik entsprach mit einem Parlament mit zwei Kammern, einem Direktorium als zentraler Regierung und einem obersten Gericht im Wesentlichen ihrem französischen Vorbild (Jud). Sie war jedoch gerade wegen ihrer zentralistischen Form sehr unbeliebt, da sie die Kantone nur als reine Verwaltungsbezirke zuließ (Church 2004: 17). Dies widersprach der zuvor starken föderalen Entwicklung von mehreren hundert Jahren, so dass der Zentralismus bereits 1803 wieder aufgelöst wurde. Um den im Zuge der neuen Verfassungsgebung entstandenen Bürgerkrieg zu beenden, griff Napoleon ein und „verschrieb“ (Jud) der Schweiz eine föderalistische Verfassung. So erhielten die Kantone einige ihrer alten Rechte zurück. Diese so genannte Mediationsverfassung entsprach allerdings nicht der Rechtsfülle, welche die Kantone vor der Helvetischen Republik innehatten. Erst im Zuge der Restauration durch den Wiener Kongress 1814/15, in der die Neutralität anerkannt wurde, kehrte sie, gemäß der Jahrhunderte alten Tradition, wieder zu einer vertragsbasierten losen Konföderation zurück. Die 25 Kantone besiegelten ihren Staatenbund erneut mit dem „Ewigen Vertrag“, dabei waren die Kantone durch eine Delegiertenversammlung, auch als Tagsatzung bezeichnet, vertreten. Diese entsprach durch die gleichwertige Repräsentation der Abgeordneten dem republikanischen Verfassungsverständnis der Französischen Revolution und galt als Anerkennung der Schweizer an das französische Demokratieverständnis (Linder 2003: 488).

Einige sich ergänzende Prozesse haben die schweizerische Verfassungsentwicklung maßgeblich beschleunigt und schließlich zu der schweizerischen Verfassung geführt. Stark von den Geschehnissen in Frankreich beeinflusst, begann mit der Julirevolution in Frankreich 1830 auch in der Schweiz ein Prozess des kulturellen Umbruchs. Zusätzlich verschärfte die sich ausbreitende Industrialisierung den sozialen Druck nicht nur in Frankreich, sondern auch in den Schweizer Kantonen. Die sozialen Dis-

paritäten wurden so prekär, dass sie in lauten liberalen Forderungen nach einer stärkeren Verfassung endeten, die sich insbesondere gegen die herrschende Kantonalaristokratie stellten. Den liberalen Forderungen schlossen sich auch die protestantischen Kantone an und forderten eine zentralistische Verfassung, in der Hoffnung, sich besser gegen die katholischen Kantone, welche die Mehrheit bildeten, behaupten zu können.

Gegen die liberalen Bestrebungen formierte sich ein „Sonderbund“ der katholischen Kantone, der im kurzen „Sonderbundskrieg“ von 1847 zur Auflösung gezwungen wurde. So befand sich die Schweiz wie zuvor Frankreich in einer Zeit der Regeneration, die hauptsächlich von den Stimmbürgern in den Kantonen getragen wurde. Mit dem Sieg der Liberalen und Protestantenkantone konnte 1848 eine neue Bundesverfassung mit einer Zentralgewalt in Bern etabliert werden. (Bandle 1985: 150). Obwohl diese zweimal revidiert wurde, bildet sie immer noch die Grundlage für die heutige Verfassungsordnung der Schweiz. Nach Maßgaben einer Volkssouveränität wurde ein Jahr später eine gesamtschweizerische Verfassung angenommen. Die Gründung des Bundesstaates 1848 verfolgte im Gegensatz zu den Nationalbewegungen der umliegenden Staaten von Beginn an die „Idee einer multikulturellen Staatsgründung.“ (Linder 2003: 488).

Trotz der neuen Bundesverfassung blieb der Zentralstaat schwach. Die Bundesebene erhielt klar definierte Aufgabengebiete, wie die innere und äußere Sicherheit sowie das Geld- und Zollwesen. Das Zweikammersystem entstand in Anlehnung an den US-amerikanischen Kongress. Der Bundesrat, also die Institution Bundesregierung in der Schweiz als Kollegialorgan, hat seinen Ursprung im Jahre 1848. Doch trotz dessen Schaffung setzte sich der gesellschaftliche Konflikt zwischen progressiven und konservativen Kräften auch nach 1848 fort. In einer Totalrevision von 1874 konnte die Verfassung um mehr zentralistische Strukturmerkmale ergänzt werden.⁴⁰ Diese reformierte Fassung bildet bis heute die Grundstruktur der Schweizer Verfassung. Die veränderte Form beinhaltet und beinhaltet neben dem obligatorischen Referendum, das nur bei Verfassungsänderungen genutzt wurde, das fakultative Referendum, welches insbesondere bei wichtigen Parlamentsbeschlüssen eingesetzt werden konnte.

⁴⁰ Dabei bleibt anzumerken, dass die Totalrevision (Bundesrevision) 1872 begann.

Nach Art. 141 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung kommt das fakultative Referendum zur Anwendung, wenn über

- Bundesgesetze,
- dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt,
- Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen,
- völkerrechtliche Verträge, die
 1. unbefristet und unkündbar sind,
 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder
 3. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen

abgestimmt wird. Das Volk hat damit auch die Möglichkeit, bereits verabschiedete Gesetze erneut einer Volksabstimmung zu unterziehen. Die Entscheidung darüber liegt allein im Ermessen des Volkes und entzieht sich der Kontrolle der Staatsorgane (Batt 2006: 14).

Neben diesem wichtigsten direktdemokratischen Instrument wurde 1891 die Volksinitiative eingeführt, mittels derer die Bevölkerung selbst Verfassungsänderungen vorschlagen konnte (von Greyerz 1977: 1063). Zusätzlich zu den formalen und strukturellen Veränderungen kam eine Modifikation der Umgangsformen mit dem politischen Gegner: Die politisch führenden Parteien integrierten nun diejenigen Parteien, die im politischen Wettstreit unterlegen waren. Dieser Integrationsprozess spiegelte sich in der Implementierung föderaler Rechte für Kantone und Gemeinden. Darüber hinaus wurden verstärkt direktdemokratische Elemente in den Willensbildungsprozess integriert, so dass sich zusammenfassend festhalten lässt, dass sich die Schweiz in dieser Zeit von einer Föderation zu einer Konföderation wandelte (Church 2004: 17). Um die Wende zum 20. Jahrhundert entstand auf Basis dieser zahlreichen Veränderungen das moderne politische System der Schweiz.

Der nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Aufschwung erfasste auch die Schweiz. Die ohnehin, spätestens seit dem Ersten Weltkrieg gut situierte Schweiz, konnte, so wie ihre Nachbarländer, ein enormes Wirtschaftswachstum verzeichnen, was wiederum eine stabilisierende politische Wirkung zur Folge hatte. Diese brachte beispielsweise die Sozialdemokraten an die Regierungsmacht, die eine eher konsensuale Wirtschaftspolitik betrieben, und so einen vom Tripartismus getragenen

Sozialstaat aufbauen konnten.⁴¹ Die passiven Kriegserfahrungen stärkten den Zusammenhalt der Bevölkerung und die Konkordanzdemokratie, die in ihrem auf Ausgleich ausgerichteten Staatswesen nunmehr bedeutende sozialpolitische Neuerungen zuließ (ESO 2008a). Dazu zählt die Implementierung der bis heute wichtigsten Umverteilungsmaßnahme, der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) (ebd.). Damit endete ein bis ins 19. Jahrhundert zurückreichender Disput über eine staatlich reglementierte Altersversicherung. Zwar erzielte bereits 1925 ein entsprechender Verfassungsartikel eine Mehrheit, die Ausführung mittels einer Gesetzesvorlage scheiterte jedoch 1931 in einer Referendumsabstimmung (ebd.). Bis heute gilt die AHV als Sinnbild der Solidarität innerhalb der Bevölkerung und bildet den wichtigsten Eckpfeiler des sozialen Sicherungssystems.⁴²

Erst in den achtziger Jahren waren wieder stärkere Polarisierungen im politischen System erkennbar, dies äußerte sich besonders im Parteiensystem. Nicht nur der Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei (SVP), sondern auch die aufkommende Ökologiebewegung setzte die bisher herrschende konsensuale „magische Formel“ erheblich unter Druck (Church 2004: 22). Anfangend in den achtziger Jahren, insbesondere aber seit den 90er-Jahren durchläuft die Schweiz einen tiefergehenden Transformationsprozess ihrer Konkordanzdemokratie (Batt 2004: 345)⁴³. Neben dem parteipolitischen bestimmte vor allem das „föderalistische Spannungsfeld“ die politische Entscheidungsfähigkeit, wie sich am Beispiel der Bundessteuern gut nachvollziehen lässt (ESO 2008b).

Bereits bei ihrer Einführung 1848 erwies sich die Arbeitsteilung zwischen Bundesstaat und Kantonen als Hürde. Ein Teil der „Freisinnigen“ opponierte gegen die Einführung direkter Bundessteuern ebenso wie die Linken gegen die Einführung einer

⁴¹ Diese zum Teil als „magische Formel“ bezeichnete politische Konstellation, in der alle wichtigen politischen Parteien an der Regierung beteiligt sind, ist ein junges Phänomen der Schweiz (Church 2004: 20).⁴¹

⁴² Ungeachtet dessen wurde sie wiederholt revidiert, insbesondere aufgrund der anfänglich geringen Rentenhöhen. Ende der 1960er-Jahre versuchten die Sozialdemokraten und die kommunistische Partei der Arbeit (PdA) über Volksinitiativen den Ausbau der AHV zu einer Institution der Existenzsicherung (ESO 2008a). Sie forderten die Teilfinanzierung aus Steuermitteln und eine Verstaatlichung des Versicherungssystems. Unter diesem Druck erarbeitete der Bundesrat Anfang der 70er-Jahre das Dreisäulen-Prinzip mit dem Ziel, den unterschiedlichen Interessen Rechnung zu tragen. Eine entsprechende Änderung des Art. 34 verankerte dieses Prinzip schließlich in der Verfassung. In der Folge stellte die AHV die Existenzsicherung dar, während die betrieblichen Pensionskassen und die private Altersvorsorge auf den Erhalt des gewohnten Lebensstandards abzielten (ebd.).

⁴³ Unter anderem ist die stark ausgebildete Dezentralisierung Ursache dieses Prozesses.

Warenumsatzsteuer (ebd.). Erst durch die Lockerung der Forderungen konnte ein fiskalpolitischer Kompromiss erarbeitet werden, der direkte und indirekte Bundessteuern vorsah. Dieser dauerhafte Kompromiss hielt den durch die beiden Weltkriege veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr stand. Die deutlich gestiegenen Ausgaben des Bundes konnten aus dessen Haupteinnahmequelle der Zölle nicht mehr beglichen werden, sodass die Verteilung neu verhandelt werden musste (ebd.).

Die Kriegsjahre erwiesen sich also als wesentlicher Motor für die Entwicklung der Schweiz zum Steuer- und Wohlfahrtsstaat, auch wenn die Steuerpolitik zum Beispiel bis in die 90er-Jahre des 20. Jahrhunderts hinein von Provisorien geprägt war. In den 90er-Jahren begann dann, wie erwähnt, der Transformationsprozess in der Schweiz als Adaption an die veränderten Bedingungen durch den sozioökonomischen Problemdruck, die politische Polarisierung, die Zuwanderung, als auch den Beitrittsversuch in den europäischen Wirtschaftsraum und den Beitritt zu den Vereinten Nationen. Zentraler Punkt der Umgestaltungsprozesse war die Gesamtrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999.

2.2.2.2 Die Gesamtrevision von 1999

Bereits in den 70er-Jahren hatten viele Kantone ihre Verfassungen zeitgemäß umgestaltet⁴⁴, während eine Gesamtrevision der Verfassung auf Bundesebene erst 1999 gelang (Ismayr 2008: 569).⁴⁵ Mit einem Bundesbeschluss legten National- und Ständerat 1987 in Anlehnung an die Vorschläge zweier Expertenkommissionen die Totalrevision der Bundesverfassung fest und erteilten damit dem Bundesrat die Aufgabe, einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten, „der das geltende Verfassungsrecht umfassend, einheitlich und verständlich wiedergibt; das Verfassungsrecht, wie es in den bald 150 Jahren seit der Gründung des Bundesstaates gewachsen, angewendet und weiterentwickelt worden ist“ (Bundesversammlung – Schweizer Parlament 1999).

⁴⁴ Im Rahmen des föderalistischen Staatsaufbaus steht eine Förderungspolitik des Bundes, die darauf abzielt, in allen Landesteilen gleichwertige Lebenschancen zu ermöglichen. Damit verfügen die 26 Kantone nicht nur über formale Autonomie, sondern über eine weitgehende Selbstorganisation, die sich in den einzelnen Verfassungen und der Steuerhoheit, die das Recht, sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen autonom festzulegen, beinhaltet, spiegelt (Ismayr 2008: 570).

⁴⁵ Der Begriff Gesamtrevision darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verfassungsreform nicht auf eine das gesamte Regelwerk, sondern auf unstrittige Einzelpunkte sowie die „formale Neugestaltung von Teilen des unübersichtlich gewordenen Verfassungswerks aus dem Jahre 1874“ beschränkte (Ismayr 2008: 569).

Eine Neuordnung des Staatswesens wurde dabei allerdings explizit nicht vorgesehen, da „die Wesenselemente der Eidgenossenschaft, insbesondere der föderalistische Aufbau, die Institutionen der direkten Demokratie, das grundsätzliche Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat, die außenpolitischen Maximen der Neutralität, die Wirtschafts- und Sozialordnung nicht als grundlegend überholt betrachtet worden sind“ (ebd.). Die Verfassungsrevision knüpfte folglich stärker an die Vergangenheit an als sich Neuem zu öffnen.

Die über Jahre entstandenen Diskrepanzen zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspraxis brachten ein starkes Spannungsverhältnis mit sich und erhöhten den Druck, die Verfassung aus dem Jahre 1874 aus Steuerungs- und Integrationszwecken zu reformieren (Zimmerli 1998: 256). Auch die fehlende sprachliche Kohärenz, die durch die vielen Änderungen im Laufe der Zeit abhanden gekommen war, machte dies zwingend notwendig. Seit dem Jahre 1874, dem Jahr der ersten Gesamtrevision, wurde die Verfassung insgesamt mit 140 Änderungen in Partialrevisionen an die gesellschaftliche Realität angepasst.

Die Grundprinzipien der Verfassung blieben allerdings erhalten (Gebauer 2003: 58). Einige wichtige Elemente im Verfassungsrecht waren dagegen lückenhaft und unübersichtlich, so war einer der Hauptgründe für die Totalrevision die veränderte Rechtssprechung und die daraus resultierenden notwendigen Anpassungen. Einige der Änderungen hatten daher durchaus strukturelle Bedeutung für die Demokratie (Church 2004: 42). Zum einen gilt das Schweizer Volk seit 1999 als Entität, die zusammen mit den Kantonen die Eidgenossenschaft bildet. Trotz aller Unterschiede tritt der Gedanke einer gemeinsamen Nation in den Vordergrund. Grundlegende Staatsorganisationsprinzipien wie Nationalstaat und Föderalismus, Demokratie und Rechtsstaat sowie sozialpolitische Ziele sind klar verankert (Church 2004: ebd.).

Darüber hinaus wurde als zweite fundamentale Neuerung ein umfangreicher Grundrechtskatalog kodifiziert, der neben den „alten“ Grundrechten, z. B. der rechtlichen Gleichstellung oder der Pressefreiheit, nunmehr auch bislang ungeschriebene Rechte wie das Diskriminierungsverbot, die Sprachenfreiheit oder das Recht auf Existenzsicherung beinhaltet (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – Bundesamt

für Justiz 1998: 5–6) Soziale Rechte sind allerdings, wie in vielen Verfassungen, zwar als Ziel verankert, aber nicht einklagbar. Hierzu zählen beispielsweise soziale Sicherheit und Gesundheitsversorgung.⁴⁶ Dennoch hat sich die Schweiz nun zumindest im verfassungsrechtlichen Sinne zu einem Sozialstaat gewandelt.

Auch im Rahmen der Staatsorganisation fehlte es an übersichtlichen, klaren Bestimmungen. Entsprechend wurden die Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern überarbeitet und genau definiert. Die Verfassung bestätigte nun den Staatcharakter der Kantone insbesondere in Bezug auf ihre Selbstständigkeit in der Aufgabenbestimmung und –erfüllung (Art. 3, 43 und 47), die eng mit der Organisations-, Verfahrens-, Personal-, und Finanzautonomie verknüpft ist. Die einzige Einschränkung war, dass „diese Eigenständigkeit unter dem Vorbehalt der Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes“ stand (Schweizer 2000: 274).

Neben der Aufgabenzuweisung (Art. 43 und 44) und der Betonung der Eigenständigkeit regelte die revidierte Verfassung nun auch das „Zusammenwirken“ von Bund und Kantonen. Die reformierte Verfassung erweiterte zum einen die Rolle der Judikativen und zum anderen den Stand der Gemeinden. Zusätzlich stärkten die neu in der Verfassung verankerten Grundrechte die Position der Gerichte bei der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte. Damit wurde der Weg zu einem System der Verfassungsgerichtsbarkeit zwar geebnet (Church 2004: 46), aber weder um ein Verfassungsgericht noch eine konkrete Normenkontrolle erweitert.

Besonders kritisch wurde eine Erweiterung der konkreten Normenkontrolle von den Konservativen und von den Sozialdemokraten im Nationalrat gesehen, die eine Beschränkung ihrer Kompetenzen befürchteten (Zimmerli 1998: 286). Zudem sprachen sich Parteien wie die SVP, die besonders stark auf das Instrument des Referendums setzten, gegen eine zu starke Ausweitung der Normenkontrolle aus.⁴⁷ Den Anhängern einer weitgehenden Volkssouveränität – verwirklicht mit den Mitteln der Direktdemokratie – standen die Anhänger eines liberalen Rechtsstaates, dem das demokra-

⁴⁶ In Art. 111 wurde das Drei-Säulen-Konzept der Alters-Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge verankert, das den Bund verpflichtet, entsprechende Maßnahmen für eine ausreichende Versorgung zu treffen (Art. 111 Abs.1), die Stabilität der Alters-Hinterlassenen- und Invalidenversicherung dauerhaft zu sichern (Art. 111 Abs.2) und ihm erlaubt, den Kantonen Steuererleichterungen oder -befreiungen für die Versicherten und soziale Einrichtungen vorzuschreiben (Art. 111 Abs.3).

⁴⁷ Angesichts der Tatsache, dass die institutionelle Balance in der Verfassung nicht grundlegend verändert wurde, verwundert die starke Abwehrhaltung gegen die Verfassungsreform allerdings.

tische Prinzip zugrunde liegt, entgegen (Gebauer 2003: 179). Dem Bundesgericht wurden daher nur Kompetenzen einer „Quasi-Verfassungsgerichtsbarkeit“ zugestanden. So kann diese Institution nur ein Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit abgeben, diese jedoch nicht für nichtig erklären. Dieses Prinzip muss auch bei Nichtübereinstimmung vom Gericht angewendet werden. Die Veränderungstendenzen der Judikativen zielten damit eher auf der unteren Ebene auf getrennte Straf- und Verwaltungsgerichtsinstanzen ab.

Auch die Gemeinden hingegen erfuhren eine wesentliche Stärkung, denn obwohl sie weiterhin dem Kantonsrecht unterlagen, wurden sie in den Verfassungsstand gehoben (Church 2004: 43). Dieser Status privilegierte sie für den Zugang zum Schweizer Bundesgericht. Durch diesen Zugang hatte man nun der „dritten Ebene“ des Schweizer Staates mit den basisdemokratischen Elementen Rechnung getragen, wobei diese statusbezogene Veränderung der Gemeinden die Positionierung der Kantone nicht beeinflusst. Die föderale Struktur blieb erhalten und die Kantone weiterhin als Hauptorgane der Exekutive bestehen (ebd.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die wesentlichen Modifikationen der Verfassung redaktioneller Natur waren, da im Wesentlichen verfassungsrechtliche Kontinuität, z. B. in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, angestrebt wurde, die lediglich eine Verfassungsänderung, keinesfalls aber einen Verfassungsbruch intendierte (Schweizer 2000: 267). Teilweise wurde sogar bewusst an alte Traditionen angeknüpft. So zitiert Schweizer (2002: 268) den Bundesrat: „Insgesamt nimmt die Verfassung aber die traditionellen Werte und Institutionen und die geschichtlich gewachsene Strukturen des Staates auf und vermittelt sie weiter entsprechend den vom historischen Verfassungsgeber getroffenen Grundentscheidungen“.

Charakteristische neue Elemente der revidierten Bundesverfassung sind dagegen die breite Aufnahme bis dahin ungeschriebenen bzw. strittigen Verfassungsrecht wie Grundsätze der Besteuerung (Art. 127) oder die Organisationsbestimmungen und Kompetenzen des Bundesparlaments (Art. 148–173 nBV) (Schweizer 2002: 269). Sie regelt die Arbeit von Regierung und Verwaltung und enthält materielle Bestimmungen über Politikfelder, beispielsweise in der Steuer- und Sozialpolitik. Die auffälligste Änderung bleibt allerdings die Veränderung der Systematik, die „die Struktur-

prinzipien des Staates und die Leitgedanken wichtiger Verfassungsbereiche doch bleibend kenntlich“ macht (ebd.: 270).

2.2.3 Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz

2.2.3.1 Verfassungsgeschichte Österreichs

Das österreichische Verfassungsrecht setzt sich aus dem Bundes-Verfassungsgesetz und einer Vielzahl von Verfassungsgesetzen und Staatsverträgen zusammen (Tálos 2000: 7). Es basiert auf dem Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) aus dem Jahr 1920 in der novellierten Fassung von 1929. Verfassungsrechtlich relevante historische Wendepunkte waren die Jahre 1848, bürgerliche Revolution, 1867, politischer Liberalismus, 1920/29, Verfassungsnovelle, 1933, Verfassungsbruch, und 1955, mit der Wiederherstellung des Staates Österreich (ebd.).

Die heutige Verfassung Österreichs, beziehungsweise ihre Entwicklung, beruht auf einem Kampf des Bürgertums zur Schaffung und Legitimation von Konstitution und föderativer Selbstbestimmung. Die bürgerliche Revolution im Jahre 1848 schuf die Grundlagen zur Herausbildung von Strukturen, die dem Charakter eines sich allmählich entwickelnden föderativen Staates entsprachen (Dachs 1997: 84). Die Jahre des Frühkonstitutionalismus (1848–1851) können als richtungweisend für die weitere Verfassungsentwicklung angesehen werden (Brauneder/Lachmayer 1987: 112). Erstmals in der Geschichte Österreichs wurden die Leitlinien eines modernen Verfassungsstaates diskutiert und eine formelle Verfassung erarbeitet. Der durch das Parlament, den „Kremsierer Reichstag“ erarbeitete Entwurf spiegelte gleichzeitig alle Verfassungsprobleme des 19. Jahrhunderts – die Interaktion zwischen Monarch und Volksvertretung, die Beziehung des Bundes zu den Ländern und die Frage nach den politischen und den Grundrechten der Staatsbürger (ebd.). Einige konstituierende Elemente wie der Bikameralismus und der Föderalismus blieben bis in die heutige Zeit erhalten.

Wesentliche Elemente der Verfassungsentwicklung sind die Länder, die aus einer ersten Länderverbindung, der Monarchischen Union, die Entwicklung zum modernen Bundesstaat maßgeblich determiniert haben. Vor allem an den markanten Wende-

punkten waren sie die „Träger der Kontinuität“. (Brauneder/Lachmayer 1987: 18). Im Verlauf der Zeit lassen sich nach Brauneder/Lachmayer (ebd.) drei Entwicklungsstränge verfolgen:

1. die Länder
2. die Verbindung der Länder und
3. das Verhältnis zu übergeordneten Organisationsformen und heute zu internationalen Organisationen.

1852 kehrte dieser „frühkonstitutionelle Staat mit differenziertem Föderalismus“ (Brauneder/Lachmayer 1987: 113) vorübergehend wieder zum Absolutismus zurück, bis sich ab 1867 der politische Liberalismus durchsetzte. Im Gegensatz zur bürgerlichen Revolution 1848 gingen die politischen Umbrüche zu jener Zeit beinahe ausschließlich von politischen und gesellschaftlichen Eliten aus (Dachs 1997: 107). Der zentrale Entwicklungsschritt war dabei die Verlagerung der Staatsgewalt vom Monarchen auf die Volksvertretung (Brauneder/Lachmayer 1987: 154). Die neue konstitutionelle Monarchie präsentierte sich in einer Stabilität und unter Bedingungen, welche den Interessen des elitären Bürgertums mit ihren Verflechtungen zum Adel zu jener Zeit durchaus entsprachen. Trotz dieser Verstrickungen war der neu geschaffene konstitutionelle Rechtsstaat charakterisiert durch die politische Beteiligung der Arbeiterklasse. Dies äußerte sich in der wachsenden Tendenz hin zu einer organisierten Arbeiterbewegung.⁴⁸ Die Rechtsgrundlage der Länder hingegen wurde durch die neue Verfassung 1867 nicht berührt, sie blieben als „Kontinuitätsträger“ erhalten (ebd.).

Der Erste Weltkrieg bedeutete schließlich den Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie und des österreichischen Staates, an dessen Stelle die neue Republik Deutschösterreich trat (ebd.: 187). Auch die Länder wurden mit einer neuen Landesgewalt ausgestattet. Damit war die Republik Deutschösterreich ein neuer, originär entstandener Staat, der nicht an die vorangegangenen Regierungssysteme anknüpfte, auch wenn er die Rechtsordnung des Staates Österreich übernahm (ebd.) Die in Kriegszeiten aufgehobenen Grundrechte wurden nach der Novemberrevolution 1918

⁴⁸ Z. B. die zahlreichen neugegründeten und von den Arbeitern selbst organisierten Unterstützungsvereine.

von der Provisorischen Nationalversammlung wieder bestätigt. Im Rahmen der politischen Findung und der folgenden Grundrechtsdiskussion wurden in dieser Zeit 15 Grundrechtsvorlagen von den politischen Parteien vorgelegt. In diesen Vorschlägen konnten sich die politischen Akteure nicht auf einen neuen Kompromiss einigen, und der ursprüngliche Text von 1867 wurde beibehalten (Berger 1967: 9).⁴⁹ Damit wurde das politische Leben reaktiviert, welches während der Kriegszeiten weitgehend ausgeschaltet war (Neck 1968: 168). Große Errungenschaften waren die liberalen Freiheitsrechte, die zwar keine Menschen-, zumindest aber Staatsbürgerrechte darstellten sowie das Novum der formellen Trennung von Versammlungsrecht und Vereinsrecht (Emacora 1978: 283).⁵⁰

In dieser „revolutionären Nachkriegsphase“ setzten sich die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie durch, die die Verfassung aus dem Jahr 1920 prägten (Tálos 2000: 6). Die Verfassung der 1920 entstandenen Republik Österreich löste das Konzept des dezentralisierten Einheitsstaates zugunsten einer bundesstaatlichen Lösung ab (Brauneder/Lachmayer 1987: 209). Aufgrund der zahlreichen provisorischen Regelungen wurden allerdings weitere Verfassungsgesetze notwendig, so dass 1925 mit der Bundes-Verfassungsnovelle die Verfassung von 1920 deutlich erweitert wurde (ebd.). Einen noch deutlicheren Einschnitt in die Grundstruktur der Verfassung stellte die Verfassungsnovelle von 1929 dar; die Stärkung der Position des Bundespräsidenten bedeutete, dass „aus der gewaltenbindenden parlamentarischen Republik (...) eine gewaltentrennende parlamentarische Präsidenschaftsrepublik“ wird (ebd.). Das politische System erscheint als Parlament, das durch präsidentielle Elemente, die direkte Volkswahl des Bundespräsidenten, ergänzt wird (Ismayr 2000: 521).⁵¹

Darüber hinaus wurde der Bundesrat in einen Länder- und Ständerat umstrukturiert und die Länder büßten Kompetenzen zugunsten des Bundes ein. Diese Umstrukturierungsmaßnahmen des politischen Systems zeigten sich als Wegbereiter für die

⁴⁹ Koalitionsabkommen zwischen den Christlich-Sozialen und den Sozialdemokraten v. 17.10.1919, abgedruckt in der Arbeiter-Zeitung v. 18.10.1919, S. 3. Die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses und die Verfassungsentwürfe können nachgelesen werden bei Berger (1967: 9).

⁵⁰ So werden diese Beschlüsse als bedeutendste Grundrechtsparagrafen gewertet, beispielsweise lautet der verankerte Paragraph in Ziffer 3: „Die Ausnahmeverfügungen betreffs des Vereins- und Versammlungsrechtes sind aufgehoben. Die volle Vereins- und Versammlungsfreiheit ohne Unterschied des Geschlechts ist hergestellt“.

⁵¹ Dieses System wurde nach Ende des 2. Weltkrieges wieder eingeführt.

1933 folgende Auflösung des österreichischen Staates. Die „Selbstausschaltung“ des Parlaments erlaubte der Regierung mittels Notverordnung die völlige Abkehr vom demokratischen Weg. Dass gegen dieses Vorgehen kein Einspruch beim Gerichtshof möglich war, bedeutete den endgültigen Verfassungsbruch, woraufhin 1934 eine neue ständestaatliche Verfassung proklamiert wurde (Tálos 2000: 6). 1938 schließlich wurde Österreich Teil des Deutschen Reiches. Die von der austrofaschistischen Regierung mit Unterstützung des italienischen Diktators Mussolini angestrebte Autarkie konnte nicht mehr realisiert werden, da auch die Bevölkerung den Anschluss an das Deutsche Reich wollte (Dachs 1997: 84).

Das Streben des damaligen Bundeskanzlers Kurt Schuschnigg nach einem freien Österreich, das durch eine Volksabstimmung legitimiert werden sollte, wurde durch den Einmarsch der deutschen Truppen einen Tag vor der Abstimmung zunichte gemacht. Der nationalsozialistische Innenminister Artur Seyß-Inquart bildete eine mit Hitler konforme nationalsozialistische Regierung und ließ diese durch eine Volksabstimmung, in der 99,73 Prozent der Bevölkerung für eine Angliederung stimmten, legitimieren. Die in der Verfassung enthaltenen Grundrechte wurden dem damaligen deutschen Reichsrecht angepasst. So auch die Reichstagsbrandverordnung, in der sämtliche Grundrechte aufgehoben beziehungsweise beschnitten wurden, wie beispielsweise die Versammlungsfreiheit (Rabofsky 1990: 43). Damit verlor das österreichische Volk die erkämpften Grundrechte und legitimierte den totalitären Staat (Rabofsky 1985: 118).

Nach der Befreiung Österreichs durch alliierte Truppen empfahl die Sowjetregierung unter Stalin dem damaligen Bundeskanzler die Neugestaltung der Republik, deren Ergebnisse dann später von den westlichen Alliierten akzeptiert wurden (Enderle-Burcel 1995: 12). Am 1. Mai 1945 setzte die Provisorische Staatsregierung die Verfassung von 1920 mittels eines Verfassungsüberleitungsgesetzes wieder in Kraft (Tálos 2000: 7). Sie erklärte Österreich analog zu 1918 zu einem gewaltenteilenden, dezentralisierten Einheitsstaat, mit dem Unterschied, dass die Provisorische Staatsregierung nicht nur oberstes Exekutivorgan ist, sondern ihr auch die Gesetzgebung obliegt, zumindest „bis zum Zusammentritt einer frei gewählten Volksvertretung“ (Brauneder/Lachmayer 1987: 261).

Die „Oktober-Novelle“ vom 12.10.1945 stellte schließlich die Kompetenzbestimmungen des B-VG wieder her. Infolgedessen verfügten die Länder wieder über eine eigene Gesetzgebung und Verwaltung, die allerdings aufgrund der Gewaltenbindung bei der Provisorischen Landesregierung „konzentriert wurden“ (Brauneder/Lachmayer 1987: 261). Seine Souveränität erlangte Österreich allerdings erst sehr viel später, mit dem Staatsvertrag von Wien⁵² 1955, zurück. Im Gegenzug hatte sich Österreich allerdings zur Neutralität verpflichten müssen – ein weiteres wichtiges Ergebnis der Verhandlungen über den Staatsvertrag.

Im Moskauer Memorandum von 1955 wird von Österreich verlangt, eine „Deklaration in einer Form abzugeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird“.⁵³ Am 26. Oktober 1955 wurde dann ein entsprechendes Verfassungsgesetz beschlossen: „Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit ... erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität.“ (zitiert von Talos 2000: 7). Damit entging Österreich einer Teilung, wie sie in Deutschland von den Alliierten durchgeführt wurde. Im Fokus der weiteren Verfassungsentwicklung standen dann im Wesentlichen der Ausbau der rechtsstaatlichen Kontrolle, die Ausgestaltung des Föderalismus und die verfassungsrechtliche Verankerung der Stellung der politischen Parteien (Brauneder/Lachmayer 1987: 267).

2.2.3.2 Verfassungsstruktur und Baugesetze

Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz beschreibt eine föderative Verfassung mit parlamentarisierten Länderregierungen. Nach Lehmbbruch (2002: 21) erweist sich die Pfadabhängigkeit in der Entwicklung des Gesamtstaates als „Entwicklungsvorsprung“, da der Bundesstaat Funktionen, die noch der monarchischen Staatsform entstammten, beibehielt und die Länder zu „stark aufgewerteten Selbstverwaltungskörperschaften“ wurden. Dieser Effekt wurde noch dadurch verstärkt, dass der bundesstaatlichen Repräsentation das Senatsprinzip zugrunde gelegt wur-

⁵² Staatsvertrag vom Mai 1955, BGBl.Nr.152 betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreichs, Art.9 Abs.1 und 2.

⁵³ Moskauer Memorandum. Diese wurde am 26.10.1955 beschlossen und erweitert sich um den Passus, dass Österreich sich „in aller Zukunft keinen militärischen Bündnis beitrifft... und die Errichtung militärischer Stützpunkte auf seinem Gebiet“ nicht duldet. hierzu: Bundesverfassungsgesetz vom 26.10.1955, BGBl. Nr.211.

de. Anders als in der Schweiz geschah dies jedoch zu einem Zeitpunkt, als die Parteien bereits „den politischen Raum der Repräsentation“ sowohl auf der Länder- als auch auf der Bundesebene eingenommen hatten (ebd.). Damit „hinkte“ die Föderalisierung der Parteienorganisation zeitlich hinterher (ebd.).⁵⁴

Das Konstrukt der Österreichischen Bundes-Verfassung basiert auf drei Verfassungsrechtsquellen: den Verfassungsrechtsquellen des Bundes, der Länder, den einfachen Gesetzen mit Verfassungsbestimmungen und den verfassungsändernden Staatsgesetzen. Die große Anzahl der Gesetze der österreichischen Verfassung sind Rechtsnormen im Verfassungsrang und formal ebenso wie Gesetze gültig. Eine Besonderheit im Vergleich etwa zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sind die so genannten „Baugesetze“ (Dachs 1997: 91). Die Baugesetze sind sechs Grundprinzipien der Verfassung, die das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz nicht nur strukturieren, sondern darüber hinaus die Entwicklung des österreichischen Verfassungsrechts spiegeln, da sie in unterschiedlichen Zeiträumen implementiert wurden (Brauneder/Lachmayer 1987: 277):

:

1. das *demokratische Prinzip*, 1848 eingeführt, besagt im Wesentlichen, dass die Festlegung allgemein verbindlicher Normen „grundsätzlich auf das Volk zurückführbar sein muss“, auch wenn in der Regel „Repräsentativkörperschaften entscheiden (Tálos 2000: 7);
2. das *bundesstaatliche Prinzip*, nach dem die Staatsfunktionen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sind. Die faktische Kompetenzverteilung belegt aber nach Tálos (2000: 8), dass dieses Prinzip „eher schwach ausgeprägt ist“;
3. das *gewaltenteilende Prinzip*, 1867 realisiert;
4. das *republikanische Prinzip*, 1918 eingeführt, beinhaltet, dass an der Spitze des Staates ein gewähltes Staatsoberhaupt steht und kein Monarch;
5. das *rechtsstaatliche Prinzip*, seit 1867 stetig erweitert, besagt nach Art. 18 Abs. 1 B-VG, dass „die gesamte staatliche Verwaltung darf nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden“ darf;
6. die *internationalen Verflechtungen* sowohl des Staates als auch der Parteien.

⁵⁴ In der Schweiz war diese Entwicklung umgekehrt verlaufen, so dass die Parteien sehr viel stärker dezentralisiert blieben und die bundesstaatlichen Institutionen nicht von starken Parteiorganisationen kontrolliert wurden (Lehmbruch 2002: 21).

Die Mitwirkung des Volkes an der Willensbildung, dem demokratischen Prinzip entsprechend, ist in der österreichischen Verfassung eher durch gewählte Repräsentanten als durch unmittelbare Teilnahme vorgesehen. Direkte demokratische Elemente sind auf Bundesebene lediglich das Volksbegehren und Volksabstimmungen. Diese ändern aber nichts am Entscheidungsmonopol des Parlaments und drücken eher Empfehlungen des Volkes an die gesetzgebenden Institutionen aus (Adamovic 1983: 103). Ferner schließt das republikanische Prinzip in Art. 1 B-VG eine monarchische Staatsform aus, da alle Mitglieder der regierenden Häuser oder entsprechender Familien bei den Wahlen des Bundespräsidenten ausgeschlossen sind. Weitere typische Elemente sind die Bestellung des Bundespräsidenten durch die unmittelbare Volkswahl in Art. 60 Abs.1 B-VG und die zeitliche Begrenzung der Amtsperiode auf sechs Jahre.

In Art. 2 Abs.1 wird die Bundesstaatlichkeit Österreichs festgelegt, indem die Länder in Teilstaaten aufgegliedert und die Staatsfunktionen dem Bund zugesprochen werden. Die Länder sind Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien. Diese Länder haben den Rang von nicht souveränen Staaten, jedoch mit eigener Verfassungsgesetzgebung, die durch die Vertretung im Bundesrat eingeschlossen ist (ebd.). Der Föderalismus der Republik Österreich trug von Beginn an stark zentralistische Züge. Ein diesbezügliches Merkmal lässt sich in der Verteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern erkennen. So werden in Art. 10, 11, 12 und 15 B-VG alle wichtigen Gesetzgebungsverfahren dem Bund zugewiesen (ebd.). Politisch folgte nach dem Zweiten Weltkrieg eine lang anhaltende Periode der Großen Koalition (1945-1966), bei der die schon geringen Länderkompetenzen weiter beschnitten wurden. Nach dieser Periode zeichnete sich aber in den siebziger Jahren eine Tendenz zu mehr Föderalismus ab. Ausdruck der erstarkten Länder sind zwei Förderungsprogramme aus dem Jahre 1963 und 1970 beziehungsweise 1974, die als Gegenleistung für finanzielle Vorausfinanzierungen für den Bund von den Ländern gefordert und umgesetzt wurden.

Obwohl die Länder eine Generalklausel bezüglich ihres Wirkungsbereichs haben (Art. 15 Abs.1 B-VG), ist der Bund als Verfassungsgesetzgeber und einfacher Gesetzgeber etwa im Bereich der Finanzen nicht auf die Zustimmung der Länder angewiesen. Diesbezüglich unterscheiden sich die institutionellen Entwicklungssequenzen

in Österreich von denen in Deutschland und in der Schweiz. Während in Deutschland nach Art. 83 GG der Grundsatz der Länderexekutive als „eigene Angelegenheit“ gilt und in der Schweiz „Vollzugsföderalismus“ vorherrscht, gilt in Österreich das Prinzip der „mittelbaren Bundesverwaltung“ (Lehmbruch 2002: 22). Seit den 90er-Jahren fordern die Länder daher die Übertragung der mittelbaren Bundesverwaltung in die Landeskompetenz (ebd.).

Ein weiterer Hinweis auf den „schwachen“ österreichischen Föderalismus ist die Position des Bundesrates. Diese Institution hat, bis auf wenige Ausnahmen, ein suspensives Vetorecht. So kann der Bund bei den auswärtigen Angelegenheiten ohne ein Einwirken der Länder agieren, auch bei Regelungen, die diese betreffen. Sowohl im Bereich der Gerichtsbarkeit als auch in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts liegt die Kompetenz beim Bund. Eine Erklärung für die starken zentralistischen Prägnungen der Republik mag in der Tatsache liegen, dass Österreich in der geschichtlichen Entwicklung von jeher eine Monarchie mit homogenem Staatsvolk war. Ehemalige Kronländer waren mit föderalistischen Forderungen nach Unabhängigkeit eher zurückhaltend. Aber insbesondere der Zerfall der Monarchie war für föderalistische Bestrebungen eher negativ, denn diese wurden vielmehr als Überreste der Monarchie betrachtet (Adamovic 1983: 111). Die Sozialdemokratische Partei beispielsweise sah die Zukunft Österreichs in einem zentralistischen Aufbau mit lokaler Selbstverwaltung.

2.2.4 Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

2.2.4.1 Die deutsche Verfassungsgeschichte bis 1945

Für die deutsche Verfassungsgeschichte gilt, wie auch für die im Vorangegangenen betrachteten verfassungsgeschichtlichen Entwicklungen der Schweiz und Österreichs, dass das gegenwärtige „Gemeinwesen“ in seiner spezifischen Ausprägung nur vor dem Hintergrund seiner historischen Entwicklung verstanden werden kann (Kotulla 2008: 3). Bereits das erste Kaiserreich bestand aus einer Vielzahl kleiner Staaten, so dass der Weg zum Bundesstaat historisch vorgezeichnet war. Allerdings in ungewöhnlicher Gestalt, wodurch eine Kategorisierung als Bundes- oder als Einheitsstaat deutlich erschwert wurde (Abromeit/Stoiber 2006: 130). Die Implementie-

rung eines Bundesstaates als parlamentarisches System als das sich Deutschland 1948 präsentierte, brachte ihm Bezeichnungen wie „unitarischer Bundesstaat“ oder „verkappter Einheitsstaat“ ein (ebd.). Und selbst das Parlamentarische System Deutschlands folgt anderen Mustern als vergleichbare Systeme, so dass in der jüngeren Forschung auch vom „Grand Coalition State“ oder der „blockierten Demokratie“ die Rede ist (ebd.).

Die „blockierte Demokratie“ ist das Ergebnis eines langwierigen Prozesses, der eine starke Pfadabhängigkeit aufweist, die nach Lehbruch (2002: 2) „ihre Persistenz (...) der Ko-Evolution von politisch-kulturellen Orientierungen („Unitarismus“) und institutionellen Arrangements verdankte“. Diese „institutionellen Arrangements“ haben sich im Zeitverlauf an zentralen, komplementären Weichenstellungen zu einem „System von zunehmender, überaus veränderungsresistenter Komplexität“ entwickelt (ebd.). Lehbruch (2002: 2) kommt zu dem Schluss, „dass der institutionelle Kern des komplex verflochtenen ‚unitarischen Bundesstaates‘ (...) eine durch Pfadabhängigkeit bedingte Resistenz gegen ‚institutional engineering‘ aufweist“. Dabei werden zunehmend die politischen Orientierungen obsolet, die wesentlich zur „Selbstreproduktion dieses Entwicklungspfad“ beigetragen haben, und die, so die Hypothese Lehbruchs „in starkem Maße (...) von Elitegruppen bestimmt war und ist“ (ebd.: 17).

Innerhalb dieses historisch determinierten politischen Konstrukts spielt die Verfassung die entscheidende Rolle. „Die Bundesrepublik ist Verfassungsstaat“, in der die Verfassung letztlich als Souverän fungiert (Abromeit/Stoiber 2006: 131). Das bedeutet, wie Abromeit/Stoiber (ebd.) herausstellen, dass

1. ein klares Machtzentrum fehlt,
2. die Politik in hohem Maße verrechtlicht ist und
3. als „Letztentscheider nur ein ‚Hüter der Verfassung‘ in Frage kommt“.

In der Entwicklung der bundesdeutschen Verfassung markiert das Jahre 1495 den ersten wesentlichen Wendepunkt, der sich als nachhaltig prägend für die deutsche Geschichte identifizieren lässt (Kotulla 2008: 4). An der Schwelle zwischen Spätmittelalter und Neuzeit verstand sich das „Heilige Römische Reich“ zunehmend als „Heiliges Römische Reich deutscher Nation“ (ebd.: 7). Geprägt war das Reich von seiner dezentralen Struktur, das sich als ein „von originär persönlichen Beziehungen

gekennzeichneter Lehnsverband“ präsentierte, innerhalb dessen das Reich, den „Dachverband der einzelnen Territorien“ darstellte (Kotulla 2008: 10).

Mit dem Reichstag zu Worms entstand 1495 erstmals ein „Reichstag“, eine Verfassungsinstitution, die bis ins frühe 19. Jahrhundert das zentrale politische Forum bildete (ebd.: 19). Innerhalb dieses politischen Geflechts standen sich das Reichsoberhaupt, der Kaiser, sowie die Reichsstände als Gegenspieler gegenüber, die zentrale Neuerungen der Verfassung beschlossen. Infolgedessen wurde eine Neuorganisation der Justiz notwendig, so dass das Reichskammergericht gegründet wurde. Da dem Reichsoberhaupt nun nicht mehr die oberste richterliche Gewalt oblag, wandelte sich der Reichsverband zu einer Rechtsgemeinschaft (ebd.: 21–22). Folge dieser Reformbewegung war letztlich die Verrechtlichung und Institutionalisierung der Reichsverfassung (ebd.: 23). Die Rechtsordnung wurde rationalisiert und die Landstände, die dem Herrscher gegenüberstanden, nahmen nun auch Einfluss auf das Steuerwesen (Willoweit 2008).⁵⁵ Damit wurden bereits Grundformen moderner Gesetzes-Staaten ausgebildet, das Reich wurde zur Rechtsgemeinschaft (Kotulla 2008: 23).

Aus institutioneller Sicht prägte aber die Zeit nach 1848 nachhaltig die politische Entwicklung in Deutschland. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass tiefgreifende Veränderungen stets infolge von Systemreorganisationen nach Kriegen durchgesetzt werden konnten (Lehmbruch 2002: 31)⁵⁶. So auch 1848 als das demokratische Prinzip zugunsten des monarchischen Prinzips verlassen wurde. Die dominierenden Liberalen strebten den monarchischen Konstitutionalismus und die bundesstaatliche Vereinigung Deutschlands an (Frotscher/Pieroth 2008: 162). Eine ihrer Hauptforderungen zielte auf die verfassungsrechtliche Fixierung von Grundrechten. 1849 entstand mit der Paulskirchenverfassung die „erste vollentwickelte Konzeption einer deutschen Gesamtstaatsverfassung national-bürgerlicher Prägung“, an der sich alle folgenden Verfassungen einschließlich des Grundgesetzes von 1949 orientierten (ebd.: 166).

⁵⁵ Trotz dieser Entwicklungen kann nach Willoweit das Alte Reich nicht als Staat in seiner heutigen Bedeutung verstanden werden, sondern als politischer Verband, dessen primäre Motivation die Wahrung des inneren Friedens war, wodurch die Reichsverfassung eher als Friedensordnung fungierte (Willoweit 2008).

⁵⁶ In Zeiten, die von innerer und äußerer Stabilität geprägt sind, werden keine einschneidenden Reformen initiiert, sondern lediglich Optimierungsversuche für die bestehenden Verhältnisse unternommen (Lehmbruch 2002: 31).

Dies gilt auch im Hinblick auf die Kompetenzen der Länder, die laut Verfassungsentwurf von 1849 der Gesetzgebungsgewalt des Reichsparlaments unterworfen wurden und lediglich im Bereich der inneren Verwaltung entscheidungsbefugt bleiben sollten. Eben diese Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder hat sich zu einer Konstante entwickelt, die in ihren Grundzügen seither verbindlich geblieben ist (Lehmbruch 2002: 31). Entscheidende institutionelle Weichen wurden insbesondere während der Gründungsphase des Bundesstaates gestellt. Mit der Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867 wurden die wichtigsten institutionellen Grundlagen des deutschen Nationalstaates gelegt. (ebd.: 21)

1871 kam es unter Bismarck, dem ersten deutschen Reichskanzler, zur Gründung des Deutschen Reiches und zur Verabschiedung einer einheitlichen Verfassung. Die neue Reichsverfassung sah drei Staatsorgane vor: den Bundesrat, das Bundespräsidium und den Reichstag. Die Funktionsbeschreibung des Reichskanzlers, der entscheidenden Einfluss auf die weitere Verfassungsentwicklung nahm, wurde indes nicht in einem eigenen Verfassungsabschnitt behandelt, sondern fand sich unter den Vorschriften über das Präsidium (Frotscher/Pieroth: 2008: 213). Damit stellen die Bismarcksche Verfassung und die daraus resultierende Gesetzgebungspraxis einen „Herrschaftskompromiss zwischen den traditionellen Herrschaftseliten und dem aufsteigenden Bürgertum“ dar (Lehmbruch 2002: 23). Sie enthielt keine Grundrechtsteile mehr und war von einem permanenten strukturellen Kampf zwischen monarchischer und demokratischer Legitimität gekennzeichnet, der sich in einem Schwanken zwischen Unitarismus und Föderalismus manifestierte. Innerhalb der Politikfelder Finanzen, Bildung, Steuern und Kultur wurden erste Autarkietendenzen der Bundesländer erkennbar, da die Länder diese selbst regeln konnten.

Eine weitere starke Erschütterung erlitt das politische System Deutschlands mit dem Ende des Ersten Weltkriegs. Die aus dem verlorenen Krieg resultierende Krise und der damit verbundene Zusammenbruch des monarchischen Systems hatten zur Folge, dass auch die bundesstaatlichen Institutionen neu überdacht wurden (Lehmbruch 2002: 23).⁵⁷ Am sechsten Februar 1919 trat die Nationalversammlung in Weimar zu-

⁵⁷ Lehmbruch (2002: 16 f.) zeigt auf, dass durch die starken Krisen, die Deutschland nach den beiden verlorenen Kriegen im 20. Jahrhundert durchlief, die Pfadabhängigkeit der Institutionen nicht gestört, sondern im Gegenteil durch institutionelle Weichenstellungen noch verstärkt wurde. Am Beispiel des

sammen, um in der neuen Republik eine Verfassung mit vorläufiger Reichsgewalt zu schaffen. Als Konsequenz aus dem Scheitern der von Bismarck stark geprägten Verfassung erwuchs die Absicht, der deutschen Bevölkerung nun das nationale Selbstbewusstsein eines sich selbst organisierenden Staatsvolks zu geben. Die in Weimar zusammengekommenen Abgeordneten waren zumeist unitarisch eingestellt.⁵⁸ Das Reich dominierte die Länder in einer Weise, die der Entwurf Bismarcks nicht gekannt hatte. Die Reservatrechte der Länder wurden aufgehoben und das Reichsrecht, direkte Steuern zu erheben, wurde verstärkt. Die Phase der Weimarer Republik wird deshalb auch als unitarische Epoche bezeichnet.

Die Verfassung der Weimarer Republik legte die neue Staatsform des Deutschen Reiches als Republik und Demokratie fest. Das monarchische Prinzip wurde aufgegeben, die Volkssouveränität wiederhergestellt und einige direktdemokratische Elemente implementiert (Frotscher/Pieroth 2008: 262–263). Darüber hinaus wurde ein Grundrechtskatalog integriert, der dem Volk beispielsweise Versammlungs- und Freiheitsrechte garantierte. Allerdings waren diese Grundrechte nicht unmittelbares geltendes Recht, sondern nur nach Maßgabe der Gesetze geltend. Die Spitze der Exekutive war der Reichspräsident, der neben dem Reichstag eines der zentralen Elemente der jungen Demokratie darstellte. Reichskanzler und Reichsminister waren vom Reichstag abhängig. Aufgrund der Entstehung vieler kleiner Parteien konnte nie eine stabile Mehrheit gebildet werden, die ein Gegengewicht zur Machtfülle des Präsidenten hätte darstellen können.

Der Reichspräsident hatte zahlreiche Befugnisse, unter anderem war er Oberbefehlshaber der Armee, er konnte Notverordnungen erlassen und Grundrechte außer Kraft setzen. Die schwache Stellung des Reichsrats wurde in der ersetzbaren Zustimmung bei einer Gesetzesvorlage deutlich. Bei mangelnder Übereinstimmung wurde die Auffassung des Reichsrats dargelegt. Bei bereits beschlossenen Gesetzen konnte ein Veto des Reichsrats mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Reichstag über-

Exekutivföderalismus führt er an, dass „unter den vorgegebenen institutionellen Ausgangsbedingungen und der bestehenden Machtverteilung die Option für ein bestimmtes institutionelles Arrangement (nämlich den Exekutivföderalismus) den kulturellen Orientierungen des liberalen Bürgertums am besten angepasst war. Diese Passgüte zwischen den Elitediskursen und dem institutionellen Arrangement kam dann der Reproduktion des Entwicklungspfades zustatten. Eine solche „ko-evolutionäre“ Beziehung zwischen der kognitiven und der institutionellen Dimension kann ein wichtiger Bestimmungsfaktor von Pfadabhängigkeit sein“.

⁵⁸ Das lässt sich gut daran erkennen, dass die Kompetenz für eine Neuordnung der Länder ausdrücklich dem Reich zugewiesen wurden (Art. 18 WRV).

stimmt werden. Zudem konnte dieser bei Verfassungsänderungen mit einer Mehrheit vom Reichstag überstimmt werden. Die früher festgelegte Personalunion zwischen Reichskanzler, preußischem Außenminister und Präsidium wurde durch ein vorsitzendes Mitglied der Reichsregierung ersetzt und wies dem Reichsrat die Rolle des beratenden Organs der Reichsregierung zu. Reichsrecht brach weiterhin Landesrecht und das Reich hatte ausschließliches Bestimmungsrecht in der Auswärtigen Politik, dem Militärwesen, bei den Verbrauchssteuern und dem Postwesen.

Das Scheitern der Weimarer Republik wird in der Forschung differenziert betrachtet und dabei mit unterschiedlichen Nuancen dargestellt. Im verfassungsgeschichtlichen Kontext aus Sicht der Rechtswissenschaft werden insbesondere die Schwächen der Verfassung akzentuiert. Die Zerklüftung des Reichstags, begünstigt durch das Fehlen der Fünf-Prozent-Hürde und die Unfähigkeit der politischen Parteien, einen Konsens zu bilden, führten zu einer unnatürlichen Stärkung des Reichspräsidenten und der Staatsleitung, insbesondere durch das Fehlen eines starken Reichsrats. Im Laufe der Krisenjahre konnte er durch die Ernennung und Entlassung der Reichskanzler seinen politischen Kurs mehr und mehr bestimmen, ohne von den parlamentarischen oder föderativen Kontrollelementen reglementiert zu werden.

Historiker betrachten das Scheitern der Weimarer Republik als komplexes Ursachegebilde. Beschrieben werden dabei das schwache institutionelle Konstrukt mit den ausufernden machtpolitischen Möglichkeiten des Bundespräsidenten, die ökonomischen Krisen, insbesondere die Reparationszahlungen an die Alliierten, die politische Kultur der Eliten, die der Demokratie eher ablehnend gegenüberstanden, mangelnde wirtschafts-politische Maßnahmen, der schwarze Freitag mitsamt seinen Folgen sowie ideologische Faktoren. Dazu gehören die wechselnde Zustimmung der Bevölkerung zu Programmen und Forderungen von rechten sowie linken Parteien aufgrund von Politikverdrossenheit und das soziale Gefüge. Der unkritische Zulauf zu extremistischen Parteien von der Mittelschicht und die fehlende Kompetenz der Regierungsmitglieder, den Demagogen Adolf Hitlers einzuschätzen, sind hier beispielhaft zu nennen. Mit der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler begann der Untergang des Deutschen Reiches und die erneute Ausschaltung der Demokratie. Beginn war die Notverordnung zum „Schutz von Volk und Staat“ nach dem Reichstagsbrand, in welcher wesentliche Teile der Grundrechte aufgehoben wurden. Sämtliche föderati-

ven Elemente wurden mit dem Gesetz „über den Neuaufbau des deutschen Reiches“ und der Auflösung des Reichsrats abgeschafft.

Die Nationalsozialisten setzten den Einheitsstaat an die Stelle der bundesstaatlichen Organisation und knüpften trotz der scheinbar vollständigen Reorganisation des politischen Systems Deutschland an wesentliche „institutionelle Orientierungen“ der Weimarer Republik an, etwa in Bezug auf die Finanzverwaltung (Lehmbruch 2002: 23). Diese bereits in der Vergangenheit etablierten Regelwerke fanden nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft in adaptierter Form auch wieder Eingang in den neuen Bundesstaat. Unter der Kontrolle der Alliierten wurde ein Verhandlungsföderalismus implementiert, der ebenfalls bereits seit dem Bismarckreich, in allerdings rudimentärer Form, Bestand hatte (ebd.).

2.2.4.2 Entwicklung und Struktur des Grundgesetzes

Der mit der Niederlage und Befreiung Deutschlands aufkommende Ost-West-Konflikt zwang die Westmächte trotz unterschiedlicher Vorstellungen über die Struktur des besiegten Deutschlands zur Auftragserteilung an eine verfassungserarbeitende Kommission. Die so genannten Frankfurter Dokumente enthielten den Auftrag an die Ministerpräsidenten, eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen (Kröger 2003: 19). Die Ministerpräsidenten einigten sich auf einen Parlamentarischen Rat, der einen Verfassungsentwurf entsprechend den Vorgaben eines Sachverständigenausschusses, dem „Herrenchiemseer Verfassungskonvent“, erarbeiten sollten. Den strukturellen Schwächen der Weimarer Republik wurde auf dem Verfassungskonvent Rechnung getragen. Die Vorschläge bezogen sich beispielsweise auf eine Zurückdrängung des Präsidenten, die Stärkung der Regierung gegenüber dem Parlament und auf eine betont starke föderative Ordnung (Kröger 2003: 20). Ein weiterer Grund für die starken föderalistischen Kräfte mag in der Tatsache liegen, dass es sich bei dem Parlamentarischen Rat um von den Landtagen gewählte Repräsentanten handelte und nicht um eine zentrale Regierung, bei der föderalistische Tendenzen vielleicht schwächer ausgeprägt gewesen wären (von Beyme 2004: 36).

Aus diesen Vorschlägen wurde schließlich das Grundgesetz konstruiert, das allerdings trotz seiner konstituierenden Bedeutung⁵⁹ keine Verfassung darstellte. Das lässt sich darauf zurückführen, dass es zunächst vorrangiges Ziel war, aus den drei Besatzungszonen ein einheitliches Staatsgebiet zu schaffen, ohne einen neuen deutschen Nationalstaat zu begründen (Vorländer). Doch obwohl das Grundgesetz nie von der Bevölkerung direkt legitimiert wurde und bewusst eher einen provisorischen Charakter haben sollte, beinhaltete es von Beginn an alle Elemente einer vollwertigen Verfassung (Rudzio 2000:49).⁶⁰

So enthält der staatsorganisationsrechtliche Teil wesentliche, das politische Leben der Bundesrepublik determinierende Grundentscheidungen hinsichtlich des Staatsaufbaus, z. B. die ausdrückliche Anerkennung der politischen Parteien (Frotscher/Pierothe 2008: 403). Art. 21 bestimmt, dass „die Parteien (...) bei der politischen Willensbildung des Volkes mit(wirken)“. Daran gekoppelt sind allerdings strenge Auflagen für die innere Verfassung der Parteien, insbesondere im Hinblick auf freie Wahlen und innerparteiliche Demokratie sowie „öffentliche Rechenschaftslegung über Herkunft der Parteifinzen und Parteivermögen“. (Schmidt 2007: 30)

Darüber hinaus wurde der bereits in der Weimarer Republik gescheiterte Versuch aufgegeben, ein „balanciertes Gleichgewicht zwischen Parlament und Staatsoberhaupt“ (Willoweit 2005, 427) herzustellen. Stellung und Funktion des Bundespräsidenten wurden dadurch deutlich geschwächt. Das Grundgesetz determiniert eine Demokratie mit einem institutionell starken Bundeskanzler und einem institutionell schwachen Bundespräsidenten und bildet damit die verfassungsrechtliche Grundlage der „Kanzlerdemokratie“, wie sie sich in der Ära Adenauer präsentierte (Schmidt 2007: 30). Aus den Erfahrungen der Weimarer Republik resultierte ebenfalls, dass die Stabilität des parlamentarischen Regierungssystems entscheidend verbessert wurde. Konnte in Weimar die Einigkeit extremer, politisch stark kontrastierender Parteien die Regierung stürzen, ist dies heute nur möglich, wenn der Bundestag sich per

⁵⁹ Die Bekanntgabe des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 war zugleich „die Geburtsstunde“ der Bundesrepublik Deutschland (Vorländer).

⁶⁰ Diese „Provisorium, das Bestand hat“ war zunächst nur für eine Übergangszeit gedacht, bis sich das deutsche Volk nach Art. 146 „in freier Selbstbestimmung“ eine neue Verfassung gibt. Dazu kam es jedoch selbst bei der Wiedervereinigung 1989/90 nicht. Damit hat das Grundgesetz weiterhin Bestand, auch wenn es seinen provisorischen Charakter dadurch verloren hat, dass es gemäß seiner Präambel nun „für das ganze deutsche Volk gilt“ (Vorländer).

Mehrheitsbeschluss auf einen Nachfolger einigen und damit auf eine gemeinsame Regierungspolitik verständigen kann. (Frotscher/Pierothe 2008: 405).

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland basiert auf drei wesentlichen Bausteinen:

- parteienstaatliche Demokratie
- soziale Rechtsstaatlichkeit
- Bundesstaatlichkeit

Diese einzelnen Elemente stützten sich auf ein Demokratieprinzip, das einer liberal-demokratischen Verfassungstradition, der politisch-moralischen Aufklärung folgte. Diese stellte die Individuen einer Gesellschaft als geistiges Wesen in den Mittelpunkt aller menschlichen Ordnung (Kröger 2003: 36). Dieses Prinzip der rechtsstaatlichen Ordnung wurde in den freiheitlichen demokratischen Grundordnungs-Artikeln festgelegt (ebd.). Ein weiteres Prinzip ist das der Volkssouveränität, in der alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, diese jedoch auf die Wahlen der entsprechenden Organe beschränkt (Art. 20 GG). Diese Machtausübung durch das Volk wurde mit den Wahlen zum Parlament legitimiert (Art. 20 GG). Direkte demokratische Elemente sind in der Bundesrepublik Deutschland stark begrenzt und werden entweder als Volksbegehren oder Volksentscheid in den Artikeln 29 und 118 GG geregelt. Die institutionalisierte Willensbildung in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik ist im Gegensatz zur Weimarer Verfassung dem Parlament zugewiesen.

Das zweite strukturelle Element, das die Bundesrepublik Deutschland formt, ist das eines Rechtsstaates. Es bekennt sich zu der Würde des Menschen und seinen Grundrechten (Art. 1 und 2 GG) und zum Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 GG). Die Grundrechte der Bundesrepublik Deutschland inkludieren unter anderem das Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) und das Recht auf Meinungsfreiheit (Art. 5 GG). Des Weiteren wird der Gesetzgeber an diese rechtsstaatliche Ordnung gebunden, unter Einbeziehung der Verwaltung und der Justiz (Kröger 2003: 42). Dieses Element macht den Unterschied zum Weimarer Rechtspositivismus deutlich (Rudzio 2000: 46). Die Legitimation einer Diktatur konnte trotz demokratischer Ordnung aufgrund der Tatsache erfolgen, dass die Aushebelung der Grundrechte oder der de-

mokratischen Prinzipien ordnungsgemäß beschlossen wurde. Diese Grundrechte, insbesondere Art. 1, stellen die Würde des Menschen in den Mittelpunkt. Diese ist vom Staat besonders zu achten und zu schützen (Rudzio 2000: 55). Art. 1 betont dies insbesondere mit dem Bekenntnis „zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage der menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit der Welt“ (Art. 1 Abs. 2 GG). Wie zentral die Bedeutung dieser Grundrechte für die Verfassungsordnung ist, lässt sich bereits aus ihrer Positionierung an der Spitze des Grundgesetzes ableiten. Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung stehen nun aber vor allem ihre Qualität und Rechtsgültigkeit im Vordergrund. Sie stellen unmittelbar geltendes Recht dar, das keine Interpretationsspielräume erlaubt (Frotscher/Pieroth 2008: 401).

Ebenso bedeutend ist die verfassungsrechtlich festgeschriebene Bundesstaatlichkeit. Damit knüpften die Verfassungsgeber erneut an deutsche Staatstraditionen an, deren Leitlinien auf Machtdispersion und Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten abzielen. Damit schloss sich auch Deutschland wieder den Traditionen der „nichtmajoritären Konfliktregelung“ an, wie sie beispielsweise in der Schweiz üblich sind und waren (Schmidt 2007: 31). Die bundesstaatliche Ordnung als drittes Strukturprinzip der demokratischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland verbindet die horizontale Gewaltenteilung mit der vertikalen. Die richtungweisenden Entscheidungen werden vom Bundesrat kontrolliert. (Art 51 GG). Die gewaltenteilende Wirkung des föderalistischen Prinzips ist nicht nur durch Kontrolle gegeben, sondern auch durch die Verflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen gegeben: Die durch den Landesgesetzgeber bindende Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) und die Ausführung von Gesetzen durch die Länder (Art. 84 GG) (Kröger 2005:51).

Bei der Gesetzgebung wird zwischen der ausschließlichen, der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung unterschieden. Die ausschließliche Gesetzgebung fällt dem Bund zu und ist in den Art. 73 und 105 GG fixiert. Bei der konkurrierenden Variante haben sowohl der Bund als auch die Länder das Recht auf Gesetzgebung, wobei dem Bund ein Vorrang eingeräumt wird (Art. 72 GG). Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung sind die Länder alleiniger Gesetzgeber, wobei sich dieses Recht auf die wenigen Felder von Polizei, Organisation, Kommunalwesen und Kultur begrenzen (Kröger 2003:51). Ein weiteres Kennzeichen der föderalen Ordnung ist

der Funktion der Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen (Rudzio 2000: 50). Die Länder führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus und die Ausführung lässt sich in die Bereiche Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben (Art. 85 GG) durch bundeseigene Behörden oder durch rechtlich selbstständige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (Art. 86 GG) untergliedern, wobei die Aufsichtsmöglichkeiten oder die Befugnisse zur Einzelweisung durch die Bundesregierung stark begrenzt sind (ebd.: 51). Die stärkste Mitbestimmung der Länder lässt sich bei den Mitbewirkungsbefugnissen erkennen. Der Bundesrat ist an jedem Gesetzgebungsverfahren beteiligt (Art. 76-78 GG). So bei der Feststellung des Haushaltsplans (Art. 110 GG) und der Ermächtigung zur Kreditbeschaffung (Art. 115 GG).

Änderungen des Grundgesetzes erfordern, wie bereits erwähnt, gemäß Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 GG ein entsprechendes Gesetz, das mittels einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat zu verabschieden ist. Diese Regelung zog eine Reihe von Änderungsgesetzen und eine weit größere Zahl an Gesetzesvorlagen nach sich. Dabei fielen statistisch prägnante Legislaturperioden auf, in denen besonders viele Verfassungsänderungen avisiert wurden, etwa in der Amtszeit Konrad Adenauers (Willoweit 2005: 450). Tatsächlich verabschiedet wurden aber letztlich nur wenige Grundgesetzänderungen, da die Regierungen in der Regel nicht über die notwendige Zweidrittelmehrheit verfügten. Damit wurde deutlich, dass infolge des sich stärker ausbildenden Parteiensystems, Verfassungsänderungen nur im Konsens mit der Opposition durchgesetzt werden konnten. Nach Willoweit (2005: 450) war es notwendig, die Ausgangslage der Verfassungsgebung wiederherzustellen, um in den Text des Grundgesetzes eingreifen zu können. Beispielhaft führt er die Adenauer-Ära und die Jahre zwischen 1966 und 1969 an, in denen die Große Koalition eine Reihe von aufgeschobenen Verfassungsänderungen abhandelte, während sich die späteren Regierungen in Zurückhaltung gegenüber dem Grundgesetzestext übten.⁶¹

⁶¹ Doch auch wenn sich die Verfassungslage aufgrund der angeführten Ursachen scheinbar nicht wesentlich veränderte und damit das Attribut der Stabilität trägt, gibt es doch im Zeitverlauf immer wieder Modifikationen, die sich nicht in geänderten Verfassungstexten wiederfinden, sondern eine Veränderung der Verfassungslage, der äußeren Bedingungen spiegeln. Willoweit (2005: 451) verweist in seiner Studie auf Georg Jellinek, der für das Deutsche Reich nach 1871, das durch eine vergleichbare Stabilität geprägt war, Veränderungen beobachtete, die er mit einer Differenzierung der Begriffe Verfassungsänderung und Verfassungswandel evident machte. Während der Begriff der „Verfassungsänderung“ auf den geänderten Verfassungstext abzielt, beschreibt „Verfassungswandel“ „Veränderungen der Verfassungslage, die sich im Laufe der Zeit trotz unveränderten Verfassungstext gewollt oder ungewollt ergeben“. Diese Unterscheidung hat, so Willoweit weiter, für die Geschichte der Bundesrepublik große Bedeutung.

2.3 Verfassungsgerichte als Vetospieler – Die Rolle der Judikative im politischen Reformprozess

2.3.1 Das Schweizer Bundesgericht

Obwohl institutionelle und parteiliche Vetospieler den Kern von Tsebelis Theorie bilden, werden Gerichte nicht explizit erwähnt und fallen unter den Ausdruck „andere“. Gleichwohl bestätigt er, dass „if a court makes a constitutional interpretation, then it has to be considered another veto player“ (Tsebelis 2000: 465). Die Aufarbeitung historischer Kontexte und die Ergebnisse der Forschung verdeutlichen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit sowohl in der Bundesrepublik als auch in der Republik Österreich einen großen Stellenwert besitzt und die Stärke der Gerichte bei der Anwendung der Vetospielertheorie daher berücksichtigt werden muss. Trotz fehlender Verfassungsgerichtsbarkeit wird auch das Schweizer Bundesgericht als möglicher Vetospieler untersucht, da es durchaus verfassungsgerichtliche Aufgaben wahrnimmt, auch wenn es, trotz der Reform im Jahre 1999, im Vergleich zu den beiden anderen untersuchten Ländern mit den geringsten Kompetenzen ausgestattet ist, wie die folgende Tabelle belegt:

Tabelle 2: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im internationalen Vergleich

	Grad der Politisierung der Gerichte (1=niedrig; 4=hoch)	System der Verfassungskontrolle (1=dezentralisiert; 2=zentralisiert)	Stärke des Verfassungsgerichts (1=schwach; 4=stark)	„Judicial Daring“ (1=weniger wagemutig; 5=sehr wagemutig)
Deutschland	4	2	4,0	3,46
Österreich	3	2	3,0	n.a.
Schweiz	2	1	1,0	n.a.

Quellen: 1) Index der Verfassungsänderung und der Verfassungsgerichte: Lijphardt, Arendt (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. New Heaven/London. Seite 226. 2) System der Verfassungskontrolle und der Politisierung der Gerichte: Alivizatos, Nicos (1995): Judges as Veto Players. In: Döring, Herbert (Hrsg.) (1995): Parliaments and Majority Rule in Western Europe. New York. Seite 575. 3) Cooter, Robert D. / Ginsburg, Tom (1996): Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models.
http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1029&context=robert_cooter.

Die folgenden Kapitel dienen demnach nicht nur der Untersuchung der Stärke der Gerichte, sondern auch der Entwicklung und Geschichte der Verfassungsgerichts-

barkeit. Damit soll der heutige Stellenwert und deren Vetopotenzial geprüft werden, um für die in Kapitel vier konkretisierten Reformprojekte flankierende Erläuterungen zu generieren.⁶²

Die Gründung des Schweizer Bundesgerichts erfolgte parallel zur Schaffung des Bundesstaates 1848. Zu Beginn gestaltete es sich als ein nicht-ständiges Kollegium elf nebenamtlicher Richter, das nach Bedarf von seinem Präsidenten einberufen wurde. In der Hauptsache beschäftigte es sich zunächst mit Organstreitigkeiten zwischen Kantonen beziehungsweise zwischen Kantonen und dem Bund. Darüber hinaus ließ es in der Fassung von 1848 auch Klagen von Bürgern gegen den Bund zu (Raselli 2005: 3). Dem Ruf nach mehr Rechtsstaatlichkeit wurde in den Jahren vor 1874 in der ersten Revision Rechnung getragen und dem Verfassungsgericht konnten mehr Kompetenzen zugestanden werden. Im Rahmen der Kompetenzerweiterung wurde der Sitz nach Lausanne verlegt. Seit 1874 fungiert das Bundesverfassungsgericht demnach als oberstes Bundesgericht gegenüber den Kantonen und erweiterte im Gleichgang mit dem Kompetenzzuwachs des Bundes auch sein Aufgabengebiet auf alle Rechtsgebiete (Schweizerisches Bundesgericht 2006: 2).

Das Schweizer Bundesgericht, das nach der Totalrevision von 1874 entstanden war, entwickelte sich organisatorisch von einem Einkammergericht zu einem komplexen Konstrukt, bestehend aus fünf Hauptabteilungen und verschiedenen ständigen und nichtständigen Kammern (Wagschal 2005: 320)⁶³. Allerdings obliegen ihm nur rudimentäre Aufgaben der Verfassungsrechtsprechung, da die Kantone die Rechtsprechung jeweils weitgehend souverän regeln (ebd.). In der neuen Verfassung der Schweizer Eidgenossenschaft von 1999 wird das oberste Bundesgericht in den Artikeln 188 bis 191a behandelt. Nach Art. 188 ist es die „oberste rechtsprechende Behörde des Bundes“. Seine Mitglieder werden von der Bundesversammlung in gemeinsamer Sitzung beider Kammern gewählt. Insgesamt wählt die Bundesversammlung 30 vollamtliche und 30 nebenamtliche Richter, sowie je elf vollamtliche und elf nebenamtliche Richter des Versicherungsgerichts, welches seinen Sitz in Luzern hat.⁶⁴ Die Amtsdauer eines Bundesrichters beträgt jeweils sechs Jahre (Linder

⁶³ Für Steuerfragen ist beispielsweise die zweite öffentlich-rechtliche Abteilung zuständig.

⁶⁴ Das eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern existiert seit 1917. Es ist für die Rechtsprechung im Bereich der Sozialversicherung zuständig. Alle anderen Rechtsbereiche werden vom Bundesgericht abgedeckt.

2003:510). Dabei werden die insgesamt 82 Bundesrichter von etwa 275 Mitarbeitern in ihrer Tätigkeit unterstützt (Schweizerisches Bundesgericht Art. 2006a).

Gemäß der Verfassung müssen die vier Amtssprachen der Schweiz berücksichtigt werden (Schweizer Bundesverfassung: Art. 188–191a). Bei den 42 hauptamtlichen Richterinnen und Richtern ist der Sprachproporz zurzeit (2009) effektiv umgesetzt. 25 Richter sind deutschsprachig, 12 französischsprachig, drei italienischsprachig und einer rätoromanischer Muttersprachler (Schweizerisches Bundesgericht: ebd.). Der Parteienproporz wird vor der Wahl zum Richter von den Fraktionen geklärt. Bis auf derzeit zwei Ausnahmen sind alle Richterinnen und Richter von den „Zauberformel-Parteien“ nominiert worden. Damit ergeben sich auf der einen Seite die realen Wahlchancen der zukünftigen Richter aus ihrer Parteimitgliedschaft oder besonderer Reputation innerhalb der Fraktionen. Auf der anderen Seite spielt die Parteipolitik bei der Rechtsprechung eine geringe bis keine Rolle, wenn von den damit verbundenen Wertvorstellungen abgesehen wird (Raselli 2005: 8).

Am 1. Januar 2007, mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgerichtsgesetzes, kam es zu einer umfassenden Reform der Bundesrechtspflege. Sie bildete den ersten Teil der großen Justizreform. Dabei fusionierte das Versicherungsgericht mit dem Bundesgericht. Außerdem wurden die verwaltungsrechtlichen Beschwerdestellen auf Bundesebene zu einem einzigen Bundesverwaltungsgericht verschmolzen. Bereits seit 2004 arbeitete in Bellinzona ein Bundesstrafgericht, beide Institutionen agieren allerdings erstinstanzlich (Raselli 2005: 6). Neben den organisatorischen Motiven zielte die Reform insgesamt auf die Verbesserung des Zugangs zur Rechtsprechung und damit zum Rechtsstaat (Rechtsweggarantie, Art. 29a BV).

Durch die Erhöhung des Mindeststreitwertes in zivilrechtlichen Angelegenheiten sollte es außerdem zu einer Entlastung des Bundesgerichtes kommen. Um die Rechtsweggarantie zu gewährleisten, sollten zukünftig jedoch Fälle von „grundsätzlicher Bedeutung“ unabhängig von ihrem Streitwert durch das Gericht angenommen werden können. Noch 1970 waren bei dem Gericht noch etwa 1900 Fälle neu eingegangen, 2005 waren es, bei nur geringfügig höherer Richteranzahl, ungefähr 5000 Fälle (Schweizerisches Bundesgericht 2005:22). Diese wesentlichen Neuerungen durch die Justizreform verstärkten eine Zentralisierungstendenz in der schweizerischen Rechtspflege. Gleichwohl kann auch von Maßnahmen gesprochen werden, die eine

notwendige Effektivität der Schweizer Rechtsprechung herbeiführen sollten. Trotz dieser tiefgreifenden Reformen blieben die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundesgerichts unberührt – sie erfuhren keinen weiteren Ausbau.

Das Bundesgericht blieb verfassungsrechtlich dem Gesetzgeber untergeordnet, das heißt, dass nach Art. 114 Abs. 3 BV die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze für das Bundesgericht verbindlich sind. Die eigentliche Aufgabe des Bundesgerichts ist, als oberste Rechtsbehörde in Angelegenheiten der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu entscheiden (Art. 190 BV). Kantone und Bundesversammlung können dem Bundesgericht Streitfälle des Verwaltungsrechts unterer Ebenen zuweisen. Nach Art. 191 BV ist Bundes- und Völkerrecht für das Bundesgericht maßgebend. In Art. 191a BV wurde außerdem hinzugefügt, dass der Bund ein Strafgericht bestellt, das bei bestimmten Straftaten erstinstanzlich tätig wird. Dieses arbeitet seit 2004 in Bellinzona. Das Schweizer Bundesgericht erfüllt auch Aufgaben der Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 189 BV). Es beurteilt Verfassungsbeschwerden von Bürgern, Beschwerden über die Verletzung kommunaler Autonomie seitens der Kantone, Streitigkeiten zwischen den Kantonen oder auch Organstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen.

Als Verfassungsbehörde überprüft das Bundesgericht die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und anderen Rechtsakten, die von Kantonen und Gemeinden verabschiedet wurden. In Bezug auf die dem Bund untergeordnete Gesetzgebung besteht also ein abstraktes Normenkontrollrecht. Mit dem Instrument der Verfassungsbeschwerde kann das Bundesgericht die Grundrechte garantieren (Linder 2003: 510), es besteht also ein konkretes Normenkontrollrecht seitens des Bundesgerichts. Demnach existiert keine originäre Verfassungsgerichtsbarkeit, sondern diese wird ebenfalls von den Bundesrichtern ausgeübt.

Dagegen hat das Bundesgericht kein abstraktes Normenkontrollrecht gegenüber den von der Bundesversammlung verabschiedeten Gesetzen. Es kann lediglich ein Gutachten abgeben, das jedoch keinerlei rechtsverbindliche Wirkung hat. Eine Ausnahme bildet hier die Prüfung auf Übereinstimmung auch von Bundesgesetzen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, die die Schweiz 1974 ratifiziert hat. Falls das Bundesgericht hier eine Nichtkonformität feststellt, kann es die Anwendung des

betreffenden Gesetzes untersagen. Da dies aber nicht alle elementaren Bestimmungen der Eidgenössischen Verfassung betrifft, sondern nur die Grundrechte, bleibt der Zugriff der Verfassungsgerichtsbarkeit auf weite Teile der Bundesgesetzgebung untersagt (Marantelli 2002:S.101). Immerhin kommt ihm unter anderem in der Steuerpolitik große Bedeutung zu, so dass dem Bundesgericht diesbezüglich vergleichbare Kompetenzen wie dem deutschen Bundesfinanzhof, teilweise sogar wie dem deutschen Bundesverfassungsgericht attestiert werden können (Wagschal 2005: 321). So wirkt es beispielsweise als „Schlichter zwischen den föderativen Organen“ (ebd.). Da es allerdings auf Bundesebene weder Gesetze noch Verfassungsregeln annullieren kann, bleibt es insgesamt ein schwaches Gericht mit entsprechend geringem Einfluss auf die Steuerpolitik (ebd.).

Eine Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf die abstrakte Normenkontrolle war während der vorparlamentarischen Beratungen zur Justizreform von den linken Parteien kurzzeitig postuliert, jedoch schnell wegen Nichtdurchsetzbarkeit wieder verworfen worden (Raselli 2002: 5). Im Selbstverständnis der politischen Kultur der Schweiz ist es weit verbreitet, nicht akzeptieren zu wollen, dass ein kleiner Kreis von Richtern den Willen des souveränen Volkes – sei es durch Beschluss des Parlamentes oder ein Referendum – als nicht konform überstimmt. Die Legitimität der Rechtssetzung kommt dem Bundesgericht nach allgemeiner Auffassung nicht zu. Doch trotz des Mangels an abstrakter Normenkontrollkompetenz darf die Rolle des Bundesgerichts nicht unterschätzt werden.

Sein Einfluss generiert sich vor allem aus der Rolle des Garanten der Grundrechte und der Implementierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Linder 2003: 510). Auch übt es Einfluss auf die Konkretisierung von rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahren und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung in den Kantonen aus. Das Bundesgericht nimmt im Schweizer Föderalismus eine wichtige politische Funktion ein und kompensiert die Durchsetzungsschwäche der Bundesbehörden gegenüber den Kantonen, da kein Instrument der Bundesexekutive existiert. Ein Beispiel hierfür ist die Verweigerung des Frauenwahlrechts des Kantons Appenzell Innerrhoden bis 1989, obwohl dies seit 1971 in der Verfassung verankert war. Erst ein Entscheid des Bundesgerichts erklärte die Übergangsfrist bis zur Einführung des Frauenwahlrechts für abgelaufen und hob den diesbezüglichen Entscheid der Lan-

desgemeinde Appenzell auf. Damit fällt das Gericht eine originär politische Entscheidung. Es urteilte also nicht nur über Grundrechte, sondern betrieb auch Verfassungspolitik (Linder 1999: 176).

Bei Entscheidungsschwächen der Legislative hat das Bundesgericht oft zur Weiterentwicklung des Rechts beigetragen (Linder 2003: 510). So kommt es beispielsweise durch hohe Konsenshürden in der Gesetzgebung des Bundes immer wieder vor, dass Gesetze trotz allseits erkannter Dringlichkeit nur allmählich oder unzureichend der gesellschaftlichen Realität angepasst werden, so beispielsweise im Zivilrecht. Hier ist das Bundesgericht mit Entscheidungen hervorgetreten und hat die Funktion des Ersatzgesetzgebers durch Richterrecht übernommen (Linder 1999: 177).

Wie bereits erwähnt, ist das Bundesgericht „Letztentscheidungsinstanz“ in Angelegenheiten der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die unteren Instanzen haben nicht das Recht, Streitfälle konstitutioneller Art an das Bundesgericht zu verweisen (Marantelli 2002: 15). Aufgrund des föderalistischen Aufbaus der Judikative in der Schweiz wird der Großteil der Zivil- und Strafsachen vor Bezirksgerichten an die erste Ebene abgegeben. Die zweite Ebene bilden die Kantonsgerichte, die Obergerichte oder „tribunaux cantonaux“. Diese sind im Prinzip für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig. In der Praxis findet bisweilen auch eine Verlagerung an die unterste Ebene statt. Auch eine Entscheidung von administrativen Streitigkeiten durch die Parlamente oder Kantonsexekutiven ist verbreitet. Die Bestellung der Richter der ersten Instanz erfolgt in vielen Kantonen über die Wahl durch den Demos der jeweiligen Bezirke, die der zweiten Instanz durch die Kantonsparlamente (Marantelli 2002: 3). Die Gerichte von Bezirken und Kantonen nehmen die Aufgaben nach Maßgabe der Subsidiarität zunächst wahr (Linder 2003: 510).

Eine Besonderheit des Schweizer Rechtssystems ist die kantonale Zuständigkeit für das Zivil- und Strafprozessrecht, sowie die Verfahrensweise der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die derzeit noch 26 verschiedenen Gerichtsorganisationen und Gerichtsverfahrensordnungen unterscheiden sich zum Teil sehr stark, je nachdem, welche Rechtsströmung im jeweiligen Kanton vorherrscht. Diese Unterschiede führen zu einer eigenartigen prozessualen Stellung des Bundesgerichts, da in jedem Kanton

der Verfahrensweg zur bundesstaatlichen Rechtsprechung unterschiedlich ist (Linder 2003: 511).

Mit der Umsetzung des zweiten und dritten Teils der im Jahre 2000 von Volk und Ständen beschlossenen Justizreform sollen in den nächsten zwei Jahren eine einheitliche Zivilprozessordnung und ein einheitliches Strafprozessrecht eingeführt werden. Das Ziel im zivilen Bereich durch die Ersetzung der bisher 26 Zivilprozessordnungen ist es, die Möglichkeiten des Schweizer Wirtschaftsraumes zu verbessern. Im strafrechtlichen Bereich soll eine effektivere Verbrechensbekämpfung ermöglicht werden. Sowohl die neuen Prozessordnungen als auch das neue Bundesgerichtsgesetz erfordern erhebliche Rechtsanpassungen in den Kantonen (Eidgenössisches Departement des Innern 01.03.2006)

2.3.2 Der Verfassungsgerichtshof der Bundesrepublik Österreich

Anders als in der Schweiz, wo das Vetopotenzial des Bundesgerichtshofes eher schwach ausgeprägt ist, spielt der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH), der lange Zeit mit „Wertentscheidungen“ sehr zurückhaltend umging, eine zunehmend bedeutende Rolle, wenn auch nicht die ausschlaggebende Rolle wie das deutsche Bundesverfassungsgericht (Abromeit/Stoiber 2006: 139). Die stärkere Machtposition, die dem VfGH im Gegensatz zur bundesstaatlichen Rechtsprechung der Schweiz zukommt, erklärt sich zunächst aus der verfassungsrechtlich determinierten Vorgabe, dass die Gerichtsbarkeit vom Bund ausgeht (Art. 82 B-VG). Innerstaatlich zeichnet sich die österreichische Rechtsprechung durch einen Stufenbau, deren Spitze lange Zeit die Verfassung bildete. Darunter gliedern sich Gesetz, Verordnung, Urteil und Bescheid (Tálos 2000: 18). Darüber hinaus lässt sich eine zunehmende Internationalisierung des Rechtes konstatieren, wodurch zu den innerstaatlichen Höchstgerichten Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof und Oberster Gerichtshof zusätzlich der Europäische Menschenrechtsgerichtshof sowie der Europäische Gerichtshof hinzutreten (ebd.).⁶⁵

Ungeachtet dessen bleibt der Verfassungsgerichtshof des öffentlichen Rechts von Österreich, mit Sitz in Wien, die einzige zur Verfassungsgerichtsbarkeit berufene Institution. Die 1920 in der Bundesverfassung verankerte eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit gilt nach Obinger (2002: 9) als „international beispielgebende Rechtsschutzeinrichtung“. Sie setzt sich zusammen aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, zwölf weiteren Mitgliedern und sechs Ersatzmitgliedern. Der Präsident und sein Vertreter sowie sechs Mitglieder und drei Ersatzmitglieder werden von der Bundesregierung vorgeschlagen. Des Weiteren werden drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder vom Nationalrat vorgeschlagen, und drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied werden vom Bundesrat ernannt. Der Bundespräsident ernennt die meisten Mitglieder, ist jedoch bei der Ernennung an die Vorschläge der Regierung beziehungsweise der Institutionen gebunden (Obinger 2001: 364).

⁶⁵ Tálos (2000: 18) verweist darauf, dass der Rechtsstaat aufgrund dieser Gegebenheiten nicht durch einen Richterstaat ersetzt wird, aber dass die richterliche Rechtssetzung als „zusätzliches Qualitätskriterium“ in den Vordergrund tritt.

Damit haben die Parteien ein direktes Zugriffsrecht auf die Besetzung der Verfassungsrichter sicher. So verdeutlicht auch die bisherige parteipolitische Zusammensetzung von Regierung und Parlament, „dass die Verfassungsrichter faktisch von den beiden (ehemaligen) Großparteien nominiert wurden“ (Obinger 2002: 9). So bestand bis Mitte der siebziger Jahre der Gerichtshof aus einem Großteil ÖVP-naher Richter (Müller 1992: 99). Das Verhältnis änderte sich zu Gunsten der SPÖ, als diese in den siebziger Jahren wieder auf einen Wahlerfolg verweisen konnte (Müller 1992: 101). Damit wird eine eindeutige Dominanz der Exekutiven bezüglich der Besetzung des österreichischen Verfassungsgerichts evident (Wagschal 2005: 312).⁶⁶ Die Ernennung der Richter auf Lebenszeit und ihr Ausscheiden mit Vollendung des 70. Lebensjahres soll daher eine größtmögliche Unabhängigkeit gewährleisten. Eine Unvereinbarkeitsklausel garantiert den Richtern überdies ihre Unabhängigkeit auch im Falle politischer Kontroversen. Die Gerichte sind unabhängig und die Richterinnen und Richter ihrerseits nicht weisungsgebunden (Tálos 2000: 18).⁶⁷

Zu den wesentlichen Zuständigkeiten und Aufgaben des Verfassungsgerichts-Hofs zählen exemplarisch

- Entscheidungen über vermögensrechtliche Ansprüche gegenüber dem Bund, den Ländern und den Gemeinden,
- Klärung von Kompetenzkonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden sowie zwischen Bund und Ländern,
- Klärung der Zuständigkeitsfragen zwischen Bund und Ländern (präventive Normenkontrolle),
- Schlichtung von Vertragsstreitigkeiten im Bundesstaat,
- Normenkontrolle über Vereinbarkeit eines Bundes- oder Landesgesetzes mit der Verfassung,
- Prüfung der Gesetzeswidrigkeit von Verordnungen einer Bundes- oder Landesbehörde,
- Prüfung von Staatsverträgen,

⁶⁶ Mit einem Machtwechsel ändert sich entsprechend auch die parteipolitische Färbung des VfGH (Wagschal 2005: 312).

⁶⁷ Charakteristisch für die österreichische Gerichtsbarkeit ist auch die Mitwirkung von Privatpersonen in bestimmten Bereichen. In der Handelsgerichtsbarkeit sowie in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit übernehmen Laienrichter die Funktion des Rechtssprechers. Darüber hinaus hat sich die Beteiligung der Bevölkerung an der Strafgerichtsbarkeit in Form von Schöffen- oder Geschworenengerichten bewährt (Tálos 2000: 18)

- Wahlprüfung sowie
- Staatsrechtliche Anklagen (gegen Bundespräsidenten, Bundesminister, Mitglieder der Landesregierung und Landeshauptmänner) (Armingeon/Freitag 1997: 31).

Die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofs sind weitreichend. Allerdings steht in dieser Untersuchung die Normenkontrolle im Fokus, da dieses Instrument ein starkes Potenzial zur Ablehnung von Gesetzen gegenüber den demokratisch legitimierten Organen besitzt (Obinger 2001: 364). Geprüft werden die angeführten Elemente auf ihre Verfassungskonformität. Insgesamt obliegt dem VfGH demnach die Kontrolle von Politikergebnissen innerhalb des verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens. Das setzt voraus, dass die Verfassung als höheres Recht verstanden wird, gegen das kein anderes Recht verstoßen darf (Schaden 2006: 213).

Neben der Aufhebung von Gesetzen obliegt dem VfGH auch die verfassungskonforme Interpretation, um politische Entwicklungspfade zu kontrollieren (ebd.: 230). Anlässe für das Tätigwerden des VfGH können entweder in einem konkreten Fall bestehen (konkrete Normenkontrolle) oder in den Anträgen bestimmter Organe oder Personen. Antragsteller können, wie Obinger (2002: 10) auflistet, sein

- bestimmte Gerichte,
- jeder unabhängige Verwaltungssenat,
- die Bundesregierung zur Überprüfung von Landesgesetzen,
- jede Landesregierung zur Überprüfung von Bundesgesetzen,
- ein Drittel der Mitglieder des National- und Bundesrates,
- jede Person, die behauptet, durch die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes in ihren Rechten verletzt worden zu sein (Individualantrag auf Gesetzeskontrolle).

Den jeweiligen Bundesregierungen und Landesregierungen steht die Überprüfung der jeweiligen Landes- beziehungsweise Bundesgesetze frei, während mindestens ein Drittel der Mitglieder des National- beziehungsweise Bundesrates die Gesetze von den Verfassungsrichtern überprüfen lassen können (Obinger 2001:364). Die zu bewältigende Arbeit am Verfassungsgericht ist immens. In den vergangenen zwei

Jahrzehnten nahm die Zahl der Beschwerden ständig zu, so dass der Verfassungsgerichtshof zwei vorgeschaltete Instanzen schuf, um den Arbeitsablauf zu bewältigen. Diese bestehen aus dem „Kleinen Senat“ und der „kleinen Besetzung“, in denen die Mehrzahl der unkomplizierten Fälle entschieden wird. Die folgende Tabelle verdeutlicht diesen Trend, belegt aber auch, dass die Zahl der Gesetzesprüfungen deutlich zurückgegangen ist.

Tabelle 3: Verfassungsgerichtshof: Entschiedene Verfahren nach Verfahrensarten (absolute Zahlen/Prozent)

Jahr	Verordnungsprüfung	Gesetzesprüfung	Wahlsachen	Beschwerden	Rest	Summe (abs. Zahlen =100)
2000	124/4	249/9	11/0	2473/85	45/2	2902
2001	163/6	351/13	12/0	2141/79	39/1	2706
2002	85/3	339/13	10/0	2006/77	154/6	2594
2003	153/7	329/16	4/0	1606/76	30/1	2122
2004	80/4	207/9	9/0	1945/85	39/2	2280
2005	120/3	168/5	6/0	3267/91	33/1	3594

Quelle: Schaden 2006, S. 217.

Wie aus Tabelle 4 ersichtlich ist, ist die Zahl abgelehnter Beschwerden ungleich viel höher als die der stattgegebenen. Insgesamt erhöhte sich mit zunehmender Beschwerdezahl auch die Zahl ihrer Ablehnungen, nicht jedoch die Zahl der Stattgaben.

Tabelle 4: Verfassungsgerichtshof: Beschwerden nach Art. 144 B-VG (absolute Zahlen/Prozent)

Jahr	Stattgabe	Abweisung	Zurückweisung oder Einstellung	Ablehnung	Streichungen aus Amtswegen	Summe (abs. Zahlen =100)
2000	303/12	96/4	191/8	1367/55	516/21	2473
2001	543/25	86/4	155/7	1100/51	257/12	2141
2002	431/22	125/6	134/7	1051/52	265/13	2006
2003	149/9	121/8	126/8	945/59	265/17	1606
2004	429/22	85/4	161/9	1033/53	237/12	1949
2005	165/5	79/2	357/11	2424/74	242/8	3267

Quelle: Schaden 2006, S. 218.

Innerhalb der Stattgaben in Tabelle 4 befinden sich viele Verordnungen und Gesetze, die als „Anlassfälle“ beschrieben werden. Dabei handelt es sich um Verfahren, bei denen erst die Gesetze und Verordnungen auf Verfassungskonformität überprüft werden müssen. Die Hauptaufgabe des Gerichtes besteht in der Gesetzesprüfung nach Art. 140 B-VG.

Hinsichtlich seiner Kompetenzen, insbesondere seiner Befugnis zur Normenkontrolle, „von der theoretisch ein starkes Vetopotenzial gegenüber dem Willen der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane ausgeht“, erweist sich der VfGH als starkes Organ (Obinger 2002: 10). Setzt der VfGH das Instrument der Normenkontrolle ein, werden über 90 % der geprüften Normen aufgehoben. Von den von Gerichten, unabhängigen Verwaltungssenaten und sonstigen Organen gestellten Anträgen werden immerhin fast 48 % aufgehoben (ebd.: 11). Dennoch darf die bloße Anzahl der aufgehobenen Normen nicht uneingeschränkt als Maßstab für das faktische Vetopotenzial der VfGH herangezogen werden, da nach Obinger (ebd.) „auch von Einzel-Erkenntnissen des VfGH beträchtliche Policywirkungen ausgehen können“. Als Beispiel führt er das Urteil zur Familienbesteuerung aus dem Jahr 1997 an, das den Gesetzgeber zugunsten der finanziellen Entlastung von Personen mit Unterhaltspflichten mit Folgekosten in Milliardenhöhe belastete.

Tatsache ist allerdings, dass der VfGH in den letzten beiden Jahrzehnten seine frühere Zurückhaltung zugunsten einer stärkeren Machtposition aufgegeben hat. Nach Schaden (2006: 226) hat sich dadurch sein „Entscheidungsstil“ vom „judicial self-restraint“ zum „judicial activism“ gewandelt. Dies manifestiert sich besonders in zwei Punkten: Zum einen tritt es der Politik der ÖVP entgegen und zum anderen trifft es Entscheidungen, „die zwar tagespolitisch nicht besonders auffallen, die aber – häufig als Judikaturwandel – die Weichen für eine große Zahl weiterer Entscheidungen stellen und daher große Langzeitwirkung haben können“ (ebd.). Der VfGH fungiert zusehends als „negativer Gesetzgeber“, eine Positionierung, die, wie Obinger anmerkt, „auf einen Generationswechsel innerhalb der Richterschaft zurückgeführt wird“ (Obinger 2002: 10).

Hinsichtlich der Inhalte der vom VfGH überprüften Gesetze zeigt sich eine deutliche Fokussierung auf die Bereiche Sozial- und Wirtschaftspolitik. Damit kann dem VfGH eine durchaus beachtliche Vetomacht attestiert werden (Obinger 2002: 12). Experten prognostizieren darüber hinaus einen wachsenden Einfluss auf die Steuerpolitik.⁶⁸ Gleichzeitig werden die Politikfelder verzahnt, indem viele Entscheidungen aus dem sozialen in den Finanzsektor einwirken wie das bereits angeführte Beispiel der Familienbesteuerung dokumentiert (Wagschal 2005: 312).

Die Kompetenzerweiterung des VfGH in der Steuerpolitik lässt sich auch auf seine personelle Konstellation zurückführen. Wagschal verweist diesbezüglich auf die wachsende Zahl kontroverser Entscheide seit dem Wechsel von Melchiar zu Adamovic im Präsidentenamt (ebd.: 313). Quantitativ bedeutsam sind dabei insbesondere die über 200 Beschwerden gegen den Finanzausgleich 1990 und sogar mehr als 11.000 Beschwerden bezüglich der Mindestkörperschaftssteuer 1996. Insgesamt wurden mehr Steuergesetze als sozialpolitische Gesetze vom VfGH für verfassungswidrig erklärt (ebd.: 313).

Eingeschränkt wird das Vetopotenzial der Verfassungsgerichtsbarkeit allerdings durch die Möglichkeit, den VfGH parlamentarisch zu umspielen, indem „der Verfassungsgesetzgeber ein Gesetz nach einem Erkenntnis in den Verfassungsrang erhebt

⁶⁸ Kritik an dieser Kompetenzausweitung des VfGH kommt erwartungsgemäß aus den parteipolitischen Lagern. Sowohl von links als auch von rechts werden dem VfGH „zu viele Kompetenzen und zu weitreichende politische Werturteile nachgesagt“ (Wagschal 2005: 312).

(Erkenntniskorrektur) oder eine Norm präventiv in Verfassungsrang hebt (Erkenntnisvereitelung)“ und sie damit der Normenkontrolle durch den VfGH entzieht (Obinger 2002: 12). Der Verfassungsgesetzgeber reagiert auf Entscheidungen des VfGH folglich entweder mit der „Sanierung“ des verfassungswidrig aufgehobenen Gesetzes mithilfe von Verfassungsbestimmungen oder er beugt einer Aufhebung bereits durch entsprechende Verfassungsbestimmungen vor (Wagschal 2005: 314). Als Beispiel führt Obinger (2002: 12) das ungleiche Pensionsalter von Männern und Frauen an, das vom VfGH für verfassungswidrig erachtet, vom Verfassungsgesetzgeber aber auf die eben beschriebene Art für einen längeren Zeitraum korrigiert wurde.⁶⁹

Ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates und ein Drittel der Mitglieder der Landtage haben bei entsprechender Befugnis die Möglichkeit, ein Gesetz anzufechten. Eine Neuerung aus dem Jahre 1975 erlaubt es nun auch Gerichten, die in zweiter Instanz zu entscheiden haben, einen dementsprechenden Antrag vor Gericht zu stellen. Wie anhand der folgenden Tabelle ersichtlich, werden z. B. die als Individualanträge bezeichneten Anfechtungen von Privatpersonen vor Gericht abgelehnt. Der Bundesrat hatte erst im Jahre 1988 die Möglichkeit erhalten, mit einem Drittel der Mitglieder einen Antrag vor dem Verfassungsgericht zu stellen, was einen Rückschluss auf die föderativen Elemente der Republik zulässt. Tabelle 6 zeigt die potenziellen Vetospieler (z. B. Gerichte, Bundesregierung und Bundesrat, aber auch Individualanträge), die von dem Vetospieler Verfassungsgericht Gebrauch machen. Durch die hohen Hürden bei den Anträgen von Privatpersonen gewinnt die abstrakte Normenkontrolle mit ihrem Vetopotenzial immens an Bedeutung.

Tabelle 5: Gesetzesanfechtungen Anfragen (Anfr.) und Aufhebungen (Aufh.) nach Art. 140 B-VG (absolute Zahlen/Prozent)

Jahr	Anfrage und Aufhebung	Amtwegig	Individual-Anträge	Gerichte und UVS	Abgeordnete	Bundesregierung	Summe (abs. Zahlen)
------	-----------------------	----------	--------------------	------------------	-------------	-----------------	---------------------

⁶⁹ Korrekturen dieser Art an den Erkenntnissen des VfGH, lassen sich in Österreich relativ leicht umsetzen, da der Verfassungstext im internationalen Vergleich einfach abzuändern ist (Obinger 2002: 12). Darüber hinaus verfügte die lange an die Regierungsmacht ausübende Große Koalition über die für Verfassungsänderungen erforderliche Zweidrittelmehrheit (ebd.).

						Bundesrat	=100)
2000	Anf.	129/52	68/27	51/21	1/0	---	249
	Aufh.	126/73	13/8	33/19	---	---	172
2001	Anf.	76/22	75/21	194/55	5/1	1/0	351
	Aufh.	74/51	2/1	67/44	2/1	---	145
2002	Anf.	40/12	74/22	214/63	8/2	3/1	339
	Aufh.	35/21	3/2	126/75	3/2	---	167
2003	Anf.	53/21	63/19	188/57	19/6	6/2	329
	Aufh.	46/23	6/3	126/64	17/9	2/1	197
2004	Anf.	45/22	50/24	100/48	4/2	8/4	207
	Aufh.	42/26	5/5	36/39	3/3	6/7	92
2005	Anf.	32/19	45/27	88/52	1/1	2/1	168
	Aufh.	30/59	---	21/41	---	---	51

Quelle: Schaden 2006, S. 219.

Tabelle 6: Verfassungsgerichtshof: Geprüfte (Gepr.) und aufgehobene (Aufg.) Normen nach Art. 140 B-VG (absolute Zahlen/Prozent)

Jahr	Geprüfte und aufgehobene Normen	Amtwegig	Individual-Anträge	Gerichte und UVS	Abgeordnete	Bundesregierung Bundesrat	Summe (abs. Zahlen =100)
2000	Gepr.	24/57	3/7	14/33	1/2	---	42
	Aufg.	22/65	2/6	10/29	---	---	34
2001	Gepr.	24/53	3/7	16/36	2/4	---	45
	Aufg.	22/69	1/3	7/11	2/6	---	32
2002	Gepr.	25/40	5/8	25/40	5/8	2/3	62
	Aufg.	22/51	½	17/40	3/7	---	43
2003	Gepr.	27/46	2/3	22/37	4/2	4/7	59
	Aufg.	22/54	½	13/32	3/7	2/5	41
2004	Gepr.	31/44	3/4	14/19	5/7	19/26	72
	Aufg.	28/58	1/2	8/17	2/4	9/19	49
2005	Gepr.	17/49	4/11	13/37	---	1/3	35
	Aufg.	17/68	---	8/32	---	---	25

Quelle: Schaden 2006, S. 220.

Abschließend kann festgehalten werden, dass der VfGH zwar ein großes Vetopotenzial besitzt, dass den Gesetzgeber durchaus zu bedeutenden Korrekturen zwingen kann. Allerdings hat der Verfassungsgesetzgeber wiederum die Möglichkeit, Entscheidungen des VfGH, die als politisch brisant erachtet werden, zu korrigieren und die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit dadurch zu beschränken (Obinger 2002: 12). In der Realität zeigt sich jedoch, dass einerseits die politische Akzeptanz von Erkenntnissen des VfGH in den letzten Jahren gestiegen ist und andererseits die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit nicht in jeder Regierungskonstellation gegeben ist. 2002 war dies der Fall, so dass der VfGH parlamentarisch nicht umspielt werden konnte. Dafür geriet aber die Opposition in die Lage, Gesetze bei der Verfassungsgerichtsbarkeit anzufechten, wodurch sich ein neues „Einfallstor zur Blockade von Reformprojekten der Bundesregierung“ öffnete (Obinger 2002: 12).

2.3.3 Das deutsche Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht ist eines der obersten Bundesorgane mit eigener Verwaltung und höher stehend als die übrigen Gerichte. Es gilt mit dem österreichischen Verfassungsgericht in vielen Ländern als Vorbild (Ismayer 2003: 474). Das Gericht gliedert sich in zwei Senate mit jeweils acht Mitgliedern. Über die Zusammensetzung entscheidet sowohl der Bundesrat als auch ein zwölfköpfiger Ausschuss des Bundestages. Drei Richter jedes Senats müssen aus den obersten Gerichtshöfen des Bundes gewählt werden. Die Kandidaten müssen das vierzigste Lebensjahr erreicht haben, ein passives Wahlrecht zum Bundestag und die Befähigung zum Richteramt besitzen. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen und die maximale Amtszeit beträgt zwölf Jahre, wobei die Altersgrenze nicht überschritten werden darf (Hesse 1991: 264).

Die Besetzung der Richterstellen erfolgt faktisch unter parteipolitischen Erwägungen, was allerdings durch die erforderliche Berufung von mindestens drei ehemaligen Richtern eines Obersten Bundesgerichts korreliert wird. Dabei kann es durchaus zu Auseinandersetzungen kommen, etwa wenn ein Vorschlag als zu parteipolitisch exponiert erscheint (Wagschal 2005: 303). Grundsätzlich besteht die Notwendigkeit der Kompromissfindung, da die Mehrheitsverhältnisse in den beiden Senaten nie eine Zweidrittelmehrheit einer der beiden großen Volksparteien ergaben. Entsprechend herrschte, im Sinne der Verfassungsväter, Konkordanz (ebd.). Laut Verfassung sind die Richter ihrerseits allerdings unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

Zu den zentralen Aufgabenbereichen des Bundesverfassungsgerichts gehören

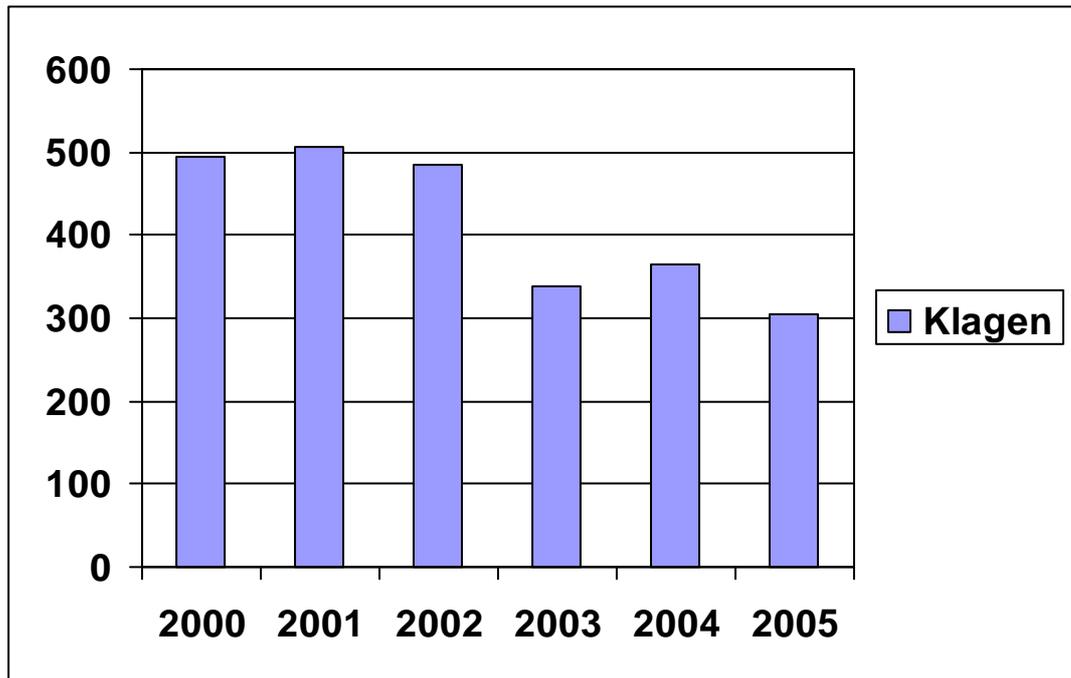
- Verfassungsstreitigkeiten zwischen Verfassungsorganen,
- abstrakte Normenkontrolle (grundsätzliche Vereinbarkeit von Rechtsnormen mit dem Grundgesetz)
- konkrete Normenkontrolle (am konkreten Fall: Vereinbarkeit von Rechtsnormen mit dem Grundgesetz)
- Verfassungsbeschwerden (nach Ausschöpfung des normalen Rechtsweges Überprüfung von Recht und Entscheidungen im Hinblick auf Grundgesetz-Konformität)

- Demokratie- und Rechtsstaatssicherung. Verbot verfassungswidriger Parteien, Grundrechtsverwirkungen, Präsidentenklage, Anklage gegen Bundes- und Landesrichter, Wahlprüfung u. a. (Armingeon/Freitag 1997: 30).

Neben der Normenkontrolle ist auch die Verfassungsbeschwerde zu einem wesentlichen Element der politischen Kultur in Deutschland geworden (Willoweit 2005: 459). Das Bundesverfassungsgericht ist folglich kein aktiver, sondern ein passiver Gerichtshof (von Beyme 2004: 376).

Aufgrund der sehr großen Anzahl von Klagen beziehungsweise Beschwerden ist dem Gerichtshof eine Vorprüfungsinstanz vorgeschaltet, die Klagen ohne Angabe von Begründungen zurückweisen kann. Hierbei machen die Verfassungsbeschwerden den größten Teil der Klagen aus. Bei der Betrachtung der im Untersuchungszeitraum stattgefundenen Klagen erkennt man eine eher rückläufige Entwicklung (s. Tabelle 7). Die meisten Klagen werden ohne Angabe von Gründen schon im Vorfeld abgewiesen.

Abbildung 1: Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht von 2000–2005



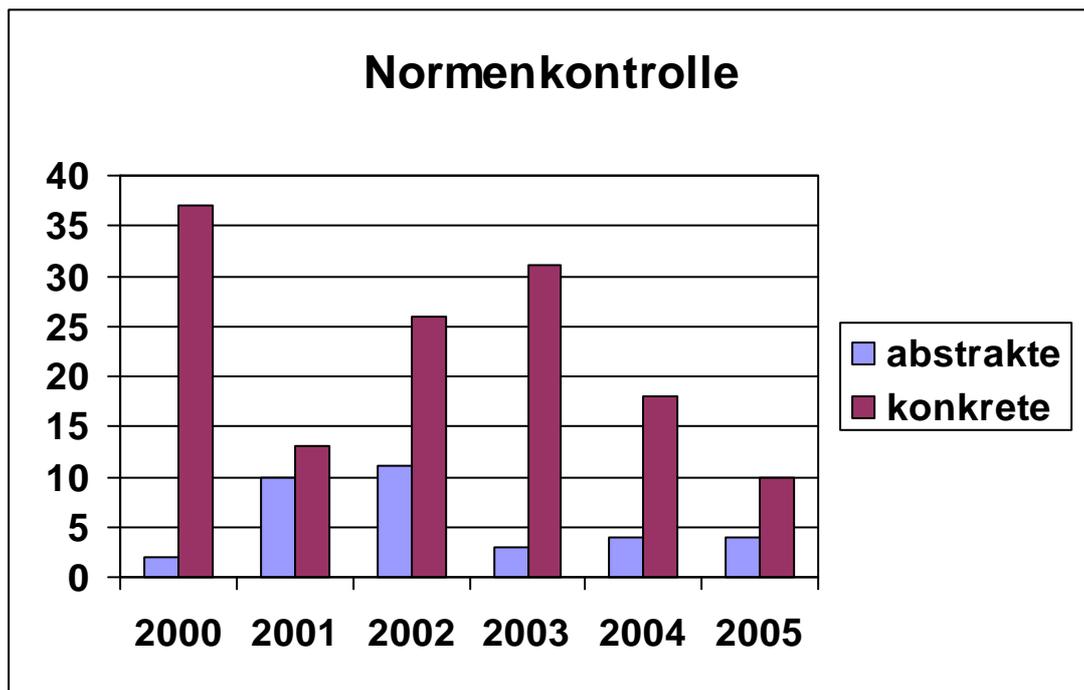
Quelle: Eigene Darstellung.

Den größten Teil machen die Verfassungsbeschwerden aus. Diese können nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a und 4b GG von jedem Bürger erhoben werden.⁷⁰ Verfassungsbeschwerden vor dem Gericht in Karlsruhe sind über verschiedene Verfahrensarten möglich:

1. Bei der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG geht es um die Gültigkeit einer Norm. Diese Klärung einer verfassungsrechtlichen Lage wird dann in Anspruch genommen, wenn beispielsweise Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm bestehen. Als Norm im engeren Sinne gelten hierbei Bundes- und Landesgesetze sowie Rechtsverordnungen und Satzungen. Dies gilt aber nur für bereits verabschiedete Normen und schließt eine vorherige Überprüfung durch das Gericht aus (Gusy 1985: 125). Berechtigte Antragsteller können im Fall der abstrakten Normenkontrolle die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Bundestagsmitglieder sein.

⁷⁰ Die Erfolgsaussichten einer solchen Klage sind allerdings eher gering. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie abgelehnt wird, liegt bei über 95 Prozent (Gabriel 2005: 325).

Abbildung 2: Abstrakte und konkrete Normenkontrolle von 2000–2005

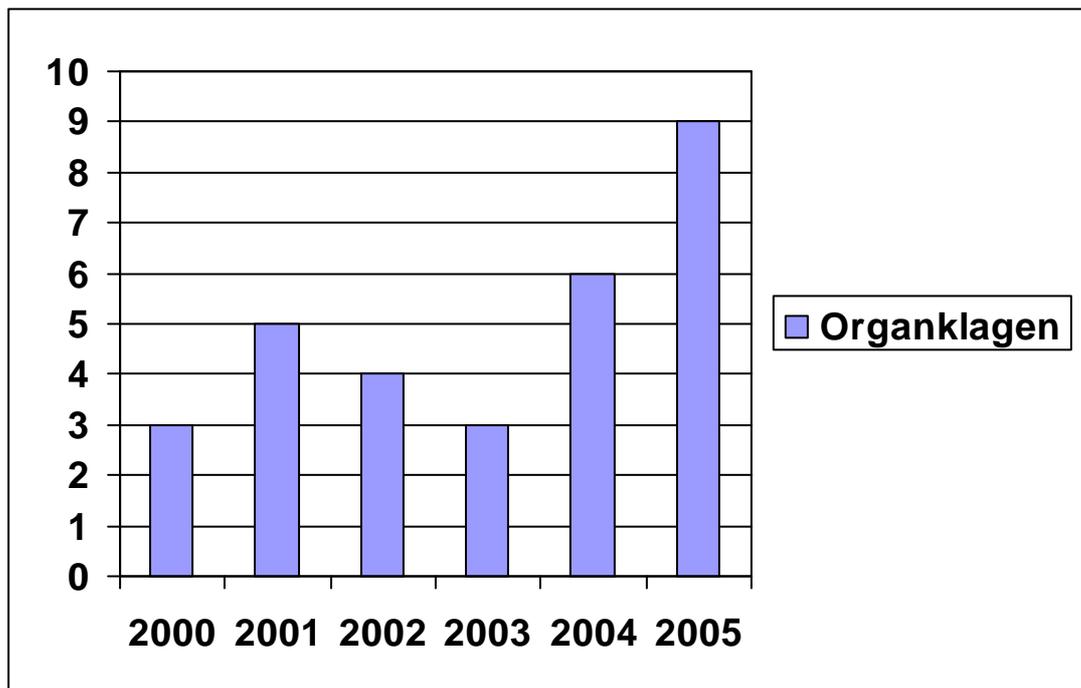


Quelle: Eigene Darstellung.

2. Im Falle der konkreten Normenkontrolle kann der Antragsteller jedes deutsche Gericht der Bundesrepublik Deutschland sein, wenn es feststellt, dass „ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt“ (Art. 100 Abs. 1 GG), nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Hierbei macht die konkrete Normenkontrolle, wie in Tabelle 8 ersichtlich, den größten Anteil aus.

3. Ein größeres Vetopotenzial besitzen Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Der Kreis der antragsberechtigten Personen ist hier am größten. Antragsteller können Gruppen, politische Parteien, Abgeordnete des Bundestages oder Fraktionen sein. Geprüft werden in diesem Falle die Pflichten und Rechte von Verfassungsorganen gegenüber dem Gegner (Stüwe 2002:148): Konkret geht es um mögliche Kompetenzüberschreitungen eines Verfassungsorgans. Eingeschlossen sind in diesem Zusammenhang Gesetze, Änderungen der Geschäftsordnung des Bundestages oder Ablehnungen der Anerkennung als Fraktion (§ 64, Abs. 1 BVerfG).

Abbildung 3: Organklagen vor dem Bundesverfassungsgericht von 2000–2005



Quelle: Eigene Darstellung.

- Als letztes Klagemittel existiert nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG das Bund-Länder-Streitverfahren. Antragsteller können sowohl die Bundesregierung als auch eine Landesregierung sein. Begünstigt durch den sehr föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland wurde dieses Mittel oft benutzt, allerdings nicht nur, um föderale Fragen zu klären, sondern auch um politische Kontroversen vor dem Verfassungsgericht auszutragen (Stüwe 2002: 148).⁷¹

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist der wichtigste Faktor in der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik. Bereits Adenauer bezeichnete das Bundesverfassungsgericht als den „Diktator Deutschlands“, was auch die Frage aufwarf, wer am Ende den „Staatswächter“ bewacht (Willoweit 2005: 459). Die verfassungsrechtlich unverzichtbare Rolle des Bundesverfassungsgerichts hat es zu einem „Hüter der Verfassung“ generiert, der sich darüber hinaus mitunter als politischer Gestalter der Rechtsordnung präsentiert und damit zum „faktischen Ersatzgesetzgeber“ geworden ist (Scholz

⁷¹ Ein Bund-Länder-Streitverfahren, das hier exemplarisch angeführt wird, war auf Teile des Atomkonsenses zwischen Bund und Ländern gerichtet. Die hessische Landesregierung wehrte sich gegen Forderungen des Umweltministeriums, das Kernkraftwerk Biblis A nachzurüsten. Sie argumentierte mit Kompetenzüberschreitungen des Bundes im Rahmen seiner Aufgabenverwaltung. Das Verfassungsgericht wies die Klage zurück und stützte damit indirekt den Kurs des Atomausstiegs der Bundesregierung (Pilz/Ortwein 2008: 178).

1999: 8). Die Ausbildung eines starken Rechtsstaats ist sicher ein großer Verdienst der Verfassungsgerichtsbarkeit, birgt aber auch die Versuchung, direkt oder indirekt gestalterisch in den politischen Prozess einzugreifen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die politisch unterlegene Minderheit durch den Gang nach Karlsruhe versucht, ihre politischen Ziele letztendlich doch durchzusetzen. Etwa zwei Drittel der abstrakten Normenkontrollverfahren gehen auf oppositionelle Klagen zurück (ebd.).

Das Bundesverfassungsgericht steht an der Spitze des institutionellen Staatsgefüges, das auf Antrag jeder einzelnen Institution die Verfassungskonformität von Gesetzesbeschlüssen überprüft und damit das Grundgesetz nicht nur interpretiert, sondern auch weiterentwickelt. Die Gültigkeit seiner Urteile als Verfassungsrecht bedingen seine Stellung als „heimlicher *pouvoir constituant*“ und damit seine Bedeutung als Vetospieler (Abromeit/Stoiber 2006: 132–133). Als solcher beeinflusst es auch die Steuer- und Sozialpolitik. Die Überprüfung steuerrechtlicher Normen durch das Bundesverfassungsgericht kann grundsätzlich mit allen Verfahrensarten initiiert werden, in der Regel stellen aber die abstrakte und konkrete Normenkontrolle sowie die Verfassungsbeschwerde die zentralen Klagewege dar (Wagschal 2005: 305). Die Modifikation von Steuergesetzen erfolgt dann durch eine von drei Entscheidungstypen:

1. Nichtigkeitsfeststellungen,
2. Unvereinbarkeitserklärungen und
3. Appellentscheidungen (ebd.).

Als stärkstes Instrument beeinflussen die *Nichtigkeitsfeststellungen* das Steuerrecht. Sie erklären Gesetze für nichtig, die nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Dabei werden die Gesetze allerdings nicht aufgehoben, sondern für unwirksam erklärt, worauf der Gesetzgeber die betroffenen Normen aus den Gesetzen streicht (Wagschal 2005: 305).⁷² Ab Mitte der 60er-Jahre traten die *Unvereinbarkeitserklärungen* in den Vordergrund, da die Nichtigkeitsfeststellungen möglicherweise große Probleme für das Finanzwesen bedeutet hätten. Unvereinbarkeitserklärungen sind mit Geset-

⁷² Wagschal (2005) führt als Beispiel das Urteil vom 17.1.1957 an, mit dem die Ehegattenbesteuerung für nichtig erklärt wurde. Der damals eingeführte Splitting-Tarif stellte zwar einen wichtigen Schritt für die Reform des Einkommensteuergesetzes dar, zog aber einen hohen Steuerausfall nach sich, bedeutete also enorme finanzielle Auswirkungen für den Gesetzgeber.

zesänderungen verbunden, allerdings obliegt es in diesem Fall dem Gesetzgeber, eine verfassungskonforme Modifikation vorzunehmen (ebd.: 306).⁷³ Als dritte Entscheidungsform treten *Appellentscheidungen* auf, wenn Gesetze zwar noch verfassungskonform sind, das Bundesverfassungsgericht aber an den Gesetzgeber appelliert, einen vollumfänglich verfassungskonformen Zustand herzustellen (ebd.). Der Gesetzgeber hat bei dieser Entscheidungsform allerdings die Wahl, dem Appell Folge zu leisten oder untätig zu bleiben.

Neben seinem Einfluss auf die Steuerpolitik wirkt das Bundesverfassungsgericht auch auf den Sozialstaat ein. Laut den Artikeln 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG gilt die Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich als „sozialer“ Bundes- und Rechtsstaat. Das Bundesverfassungsgericht hat früh festgestellt, dass die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips in den Kompetenzbereich des Gesetzgebers gehört. Gleichzeitig hat es aber aus diesem Prinzip zentrale Pflichten des Staates abgeleitet und damit die Entscheidungsfreiheit der Politiker eingegrenzt. Der Staat habe „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“ und daher „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein (zu) sichern“ (Willoweit 2005: 464).

Zunehmende Bedeutung bekommt auch die „Interdependenz von Steuer- und Sozialpolitik in der Spruchpraxis des Verfassungsgerichts“ (Wagschal 2005: 308). Als Beispiel führt Wagschal (ebd.) eine Appellentscheidung zur unterschiedlichen Behandlung von Alterseinkünften bei der Einkommensteuer an. Gemäß dieser Appellentscheidung waren die Versorgungsbezüge von Beamten vollständig steuerpflichtig abzüglich Versorgungsfreibetrages in Höhe von 40 % der Bezüge. Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung unterlagen dagegen nur eingeschränkt der Einkommensteuer, auf Basis eines altersabhängigen Ertragsanteils. Das Bundesverfassungsgericht entschied daher am 26. März 1980, dass die unterschiedliche Besteuerung zwar grundsätzlich verfassungskonform sei, die steuerliche Begünstigung der Rentner gegenüber den Beamten aber dennoch einer Korrektur bedürfe (ebd.: 308).

⁷³ Ein Beispiel für eine solche Unvereinbarkeitserklärung war die Beanstandung des Grundfreibetrages durch das Bundesverfassungsgericht 1992. Hintergrund der Beanstandung war, dass das steuerliche Existenzminimum nicht gewährleistet war. Daraus resultierte eine faktische steuerliche Freistellung des Existenzminimums und eine Kopplung an die Sozialhilfe, da das Verfassungsgericht argumentierte, dass Erwerbstätige von ihren Bezügen mindestens so viel gelassen werden müsste, wie der Staat an öffentlichen Mitteln zur Sicherung des Existenzminimums zur Verfügung stellte (Wagschal 2005: 306).

Dafür wurde dem Gesetzgeber eine nicht genauer terminierte Frist eingeräumt. Als der Gesetzgeber dem Appellentscheid nicht Folge leistete, erklärte das Bundesverfassungsgericht 2002 die unterschiedliche Besteuerung für unvereinbar mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes und setzte eine Änderungsfrist zum 1. Januar 2005. Am 29. April 2004 verabschiedete der Bundestag schließlich das „Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz)“. „Damit erfolgte der Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung der Renten, die eine steuerrechtliche Gleichbehandlung von Renten und Altersversorgung herstellen soll“ (Wagschal 2005: 308).

Die Funktion des Bundesverfassungsgerichts als „Ersatzgesetzgeber“ hat in der politikwissenschaftlichen Diskussion das Verhältnis von Politik und Bundesverfassungsgericht zunehmend in den Fokus gerückt. Das Themenspektrum reicht dabei von einer eingeschränkten Regierungsfähigkeit mit Blick auf Karlsruhe bis hin zur Aneignung der Rechtskontrolle durch die Bundesregierung. Christine Landfried (1994: 49) schreibt beispielsweise von der Aneignung und Überschreitung der Kompetenzen und der daraus folgenden Möglichkeit, „dem demokratischen Willensbildungsprozess bestimmte politische Optionen auf Dauer zu entziehen.“ In diesem Zusammenhang wird dann von einer „Judicialisierung der Politik“ gesprochen, die den Gesetzgeber zu einem ständigen Blick nach Karlsruhe zwingt.

Die Verrechtlichung der Bundespolitik ist ein konstanter Trend, der auf massive Kritik stößt, da er „den Handlungsspielraum der Politik kontinuierlich verengt“ (Abromeit/Stoiber 2006: 135). Abromeit/Stoiber (ebd.) sehen die Ursachen hierfür allerdings eher in der „Entscheidungsunwilligkeit der politischen Akteure“. Das Bundesverfassungsgericht halten sie insofern für mitverantwortlich, als es strittige Fragen nicht häufiger ablehnt, anstatt das Grundgesetz zu interpretieren. In Anbetracht des „inhaltlichen Einflusses“ des Bundesverfassungsgesetzes auf die Gesetzgebung werfen sie die Frage auf, „ob nicht am Ende die institutionellen Vetospieler aufgrund der inhaltlichen Restriktionen, die ihren Entscheidungen gezogen sind, partiell zu einer Art bedingter Vetospieler mutieren“ (ebd.). Da die Parteien das politische Geschehen stark determinieren, stellt sich unweigerlich die Frage nach der, trotz ihrer postulier-

ten Unabhängigkeit, Parteizugehörigkeit der Richter und dem möglicherweise daraus ableitbaren Vetospielereffekt (Wagschal 2005: 302).

Bei der Betrachtung der Besetzung des Gerichts aus der parteipolitischen Perspektive ist erkennbar, dass keine der großen Volksparteien (ausgenommen Die Grünen) einen Vorteil bei der Besetzung des Gerichts hatte. Tabelle 7 und die nachfolgenden Grafiken zeigen eine Übersicht über die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichtes in einem Zeitablauf von mehr als fünfzig Jahren.

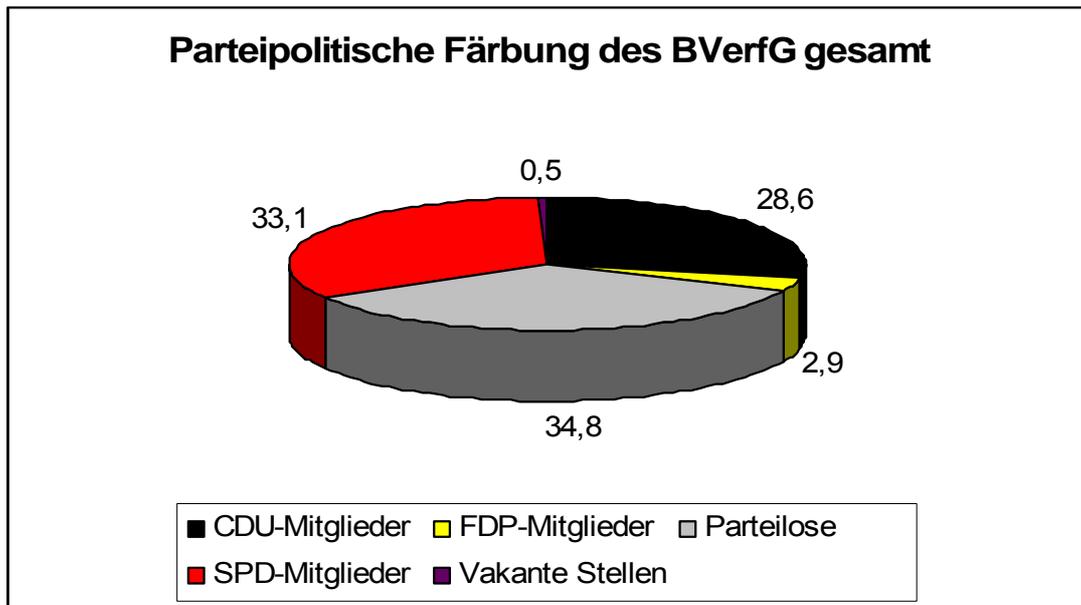
Tabelle 7: Parteipolitische Färbung des Bundesverfassungsgerichtes (1951–2005)

	BVerfG gesamt	Erster Senat	Zweiter Senat
CDU/CSU-Mitglieder	28,6	27,1	30,2
FDP-Mitglieder	2,9	3,2	2,7
Parteilose	34,8	30,7	38,9
SPD-Mitglieder	33,1	38,1	28,2
Vakante Stellen	0,5	0,9	0,1

Quelle: eigene Darstellung⁷⁴

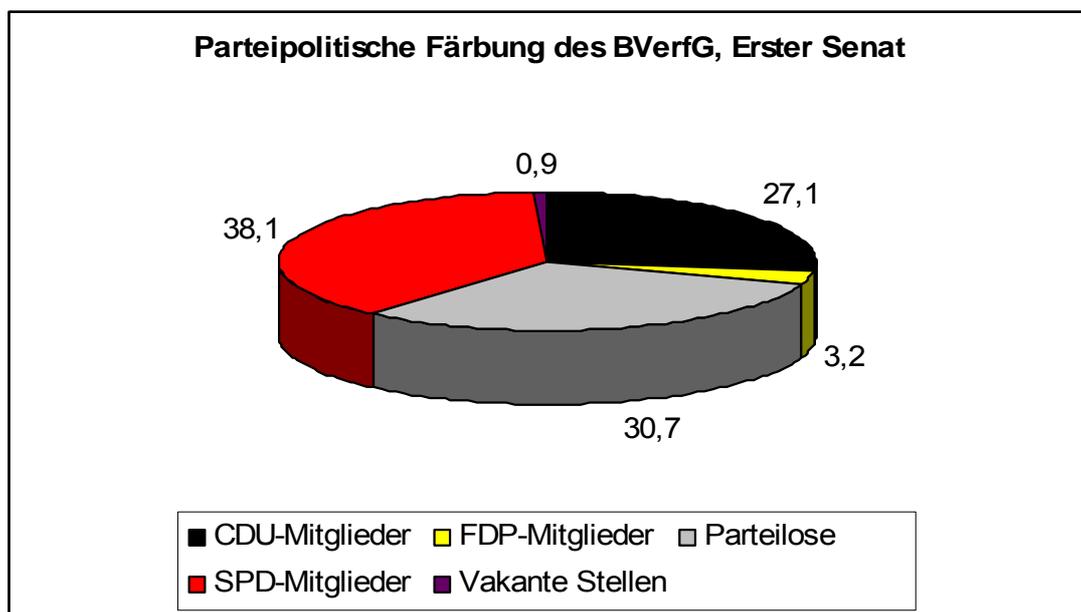
Abbildung 4: Parteipolitische Färbung des BVerfG gesamt.

⁷⁴ Anmerkungen: Rundungsbedingt ergibt die Summe nicht immer 100 Prozent. In Anlehnung an Schlaich, Klaus (1997): Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Ein Studienbuch. München.



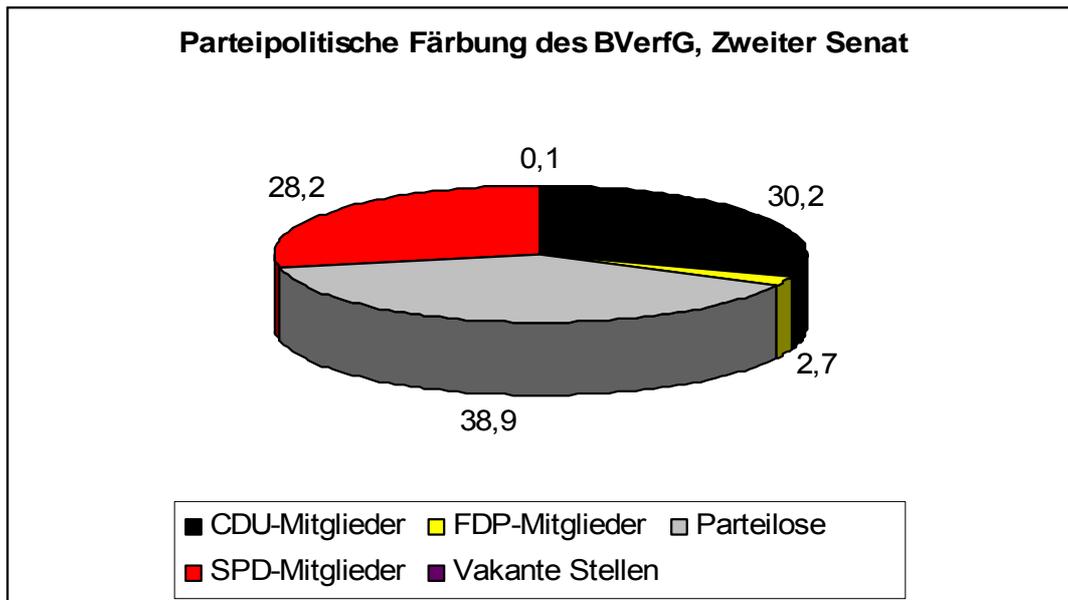
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 5: Parteilpolitische Färbung des BVerfG, Erster Senat



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 6: Parteilpolitische Färbung des BVerfG, Zweiter Senat



Quelle: Eigene Darstellung

Es stellt sich die Frage, ob das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, die als Instrument des Schutzes der Minderheiten und der Opposition dienen, als mögliches Blockadeinstrument benutzt wird (von Beyme 2004: 379). Die Kritik zielt insbesondere auf die Tendenz hin zur Verschmelzung der verschiedenen Prozessarten und die damit verbundene Aufweichung prozessrechtlicher Kompetenzbereiche (ebd.). Die nachfolgende Tabelle gibt, zumindest auf den ersten Blick, Aufschluss über die Vielzahl der zu prüfenden Verfahren und den damit verbundenen Aufwand in der Entscheidungsfindung.

Tabelle 8: Statistik der Entscheidungen des BVerfG nach den wichtigsten Verfahrensarten

Verfahrensart	1996	1992	1951–1996
Organstreitigkeiten	1	3	54
Föderative Streitigkeiten	1	---	49
Wahl- und Mandatsprüfungen	---	8	73
Abstrakte Normenkontrolle	1	4	72
Konkrete Normenkontrolle			
Senatsentscheidungen	7	17	944
Kammerbeschlüsse	13	---	49
Verfassungsbeschwerden			
Senatsentscheidungen	18	29	3 781
Beschlüsse von Richterausschüssen bzw. Kammern	4 684	3 592	86 301
Einstweilige Anordnungen	29	44	583
Sonstige	2	---	48
Summe aller Verfahren 1951–1996	---	---	91 955

Quelle: Schlaich, Klaus (1997): Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Ein Studienbuch. München. S. 207.

Abschließend lässt sich festhalten, dass keine systematischen parteipolitischen Effekte bei der Bewertung des Vetospielers Verfassungsgericht evident werden. Zudem zeigt sich zum Beispiel in der Steuerpolitik, dass Reformaufträge des Bundesverfassungsgerichts nicht immer vom Gesetzgeber eingehalten werden, entweder weil es sich um Appellentscheidungen handelt und er nicht reagieren muss oder weil es im Zusammenspiel mit anderen Institutionen zu keinem Konsens kommt (Wagschal 2005: 309). Im Hinblick auf daraus resultierende Effekte auf die Staatstätigkeit zeigt sich, dass der Einfluss des Bundesverfassungsgerichtes sowohl zu einer gesteigerten Staatstätigkeit, wie im Fall des Familienlastenausgleichs, als auch zu einer geringeren Staatstätigkeit, etwa bei der Abschaffung der Vermögenssteuer, führen kann (ebd.)

2.3.4 Die Bedeutung der Verfassungsgerichte im Vergleich

Die Betrachtung der Stellung der einzelnen Verfassungs- bzw. Bundesgerichtshöfe verdeutlicht, dass die Entwicklung der Judikative insbesondere auch von der geschichtlichen Entwicklung der jeweiligen Länder abhängig ist.⁷⁵ So kann die Judikative der Schweiz hinsichtlich eines möglichen Vetopotenzials von vorneherein außer Betracht gelassen werden, was sicherlich eine Besonderheit ist. Dies liegt unter anderem auch an der politischen Kultur der Eidgenossenschaft, die eine „Herrschaft“ beziehungsweise eine juristische Maßregelung einiger weniger Richter ablehnt und sich in den Kompetenzen des Bundesgerichts manifestiert.

Im Gegensatz dazu wird in den zu untersuchenden Politikfeldern Steuern und Renten dem Verfassungsgericht in Österreich ein erhebliches Vetopotenzial eingeräumt (Wagschal 2005: 313). Wagschal bescheinigt dem Verfassungsgerichtshof eine Zurückhaltung bis Mitte der achtziger Jahre, bestätigt und prognostiziert den Richtern aber ab dann einen höheren Anteil in den Bereichen Steuern und Finanzen. „...dem Verfassungsgericht (werden) sowohl von Links als auch von Rechts zu viele Kompetenzen und zu weit reichende politische Werturteile nachgesagt“ (ebd.), und die wird als bedenklich eingestuft. Allerdings hat Österreich im Bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit eine Ausnahmeregelung: So können Gesetze der Judikative entzogen werden, indem der Gesetzgeber entweder Gesetze in seiner Erkenntnis in einen Verfassungsrang (Erkenntniskorrektur) oder eine Norm präventiv in den Verfassungsrang (Erkenntnisvereitelung) hebt. Zahlreiche Beispiele ließen sich hierfür auflisten, ein relativ prominentes ist das des ungleichen Pensionsalters von Männern und Frauen (Müller 1992: 97). Durch die fehlende Zweidrittelmehrheit kann also dem Verfassungsgericht ein großes Vetopotenzial zugesprochen werden, da, wie bereits oben beschrieben, ein Drittel der Mitglieder des National- beziehungsweise Bundesrates den Gerichtshof anrufen können. Obwohl sich eine politische Bewertung von Urteilsfindungen als schwierig erweist, kann man zumindest bei der Ernennung der Richter „a tendency for the constitutional court to become depoliticized in its jurisdiction and to maintain a noninterventionist position on politically sensitive issues“ (Pellinka 1998:65) konstatieren.

⁷⁵ Bemerkenswert ist hierbei die ähnlich starke Stellung der Judikative in Deutschland und Österreich. Dies zeigt, dass die geschichtliche Entwicklung beider Länder in starkem Maße beeinflusst worden ist.

Bei der Betrachtung des Bundesverfassungsgerichtshofs in der Bundesrepublik Deutschland ist festzustellen, dass im Bereich möglicher föderativer Streitigkeiten das Instrument der Normenkontrolle in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik weniger Konflikte zu lösen hat, „als man zu Beginn des Systems hätte vermuten können“ (von Beyme 2004: 379). Insgesamt ist der Gang zum Bundesverfassungsgericht ein beliebtes Mittel der Opposition, um Gesetze rückgängig zu machen. Etwa zwei Drittel aller abstrakten Normenkontrollverfahren und Organstreitigkeiten gehen auf die Initiative der Opposition zurück, insbesondere der Landesregierungen. Statistisch gesehen waren in den Jahren von 1951 bis 1999 32,3 Prozent der Klagen erfolgreich. Auf die Klagen von Parlamentarier trifft dies mit 20 Prozent nicht in diesem Maße zu.

Bei 40 Prozent der politisch hochrangigen Gesetze wurde das Gericht angerufen, von denen aber nur 5 Prozent vom Gericht als nicht verfassungskonform beurteilt wurden. Das BVerfG hat sich zwar als „verfassungshütende Institution und machtbegrenzende Schranke bewahrt“ (Rudzio 2000: 346), ist aber bisweilen zu kompromissfähigen Urteilen gekommen, die sich an der politischen Mitte orientieren (ebd.). Das hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass die Besetzung des Bundesverfassungsgerichts letztlich von parteipolitischen Kräften bestimmt wird, so dass viele Urteile politische Konstellationen widerspiegeln (Rudzio 2006: 291).⁷⁶ Für seine Wahl benötigt jeder Richter eine Zweidrittelmehrheit, so dass er sowohl die Zustimmung der CDU/CSU als auch der SPD bedarf und diese sich daher „die faktischen Vorschlagsrechte teilen“ (ebd.). Darüber hinaus gibt die Regierung einen Sitz an den kleineren Koalitionspartner ab; das daraus resultierende 4:4-Verhältnis in den Senaten führt dann entweder zur Blockade oder zum Kompromiss, je nach Überzeugung der jeweiligen Richter (ebd.).

Aufgrund dieser Beschränkungen durch das Gericht scheint die jeweilige Bundesregierung bezüglich der Verabschiedung von Gesetzen folgende Taktik zu verfahren: Ein Großteil der Gesetze wird von dem nicht zustimmungspflichtigen Teil entkoppelt, um diese dann im Bundestag, in dem in der Regel die Regierungskoalition eine gesetzgebende Mehrheit besitzt, verabschieden zu können. Und nur der Teil wird in den Bundesrat abgegeben, der in jedem Fall von diesem Gremium verabschiedet

⁷⁶ Rudzio (2006: 284) führt an, dass die Parteizugehörigkeit der Richter zwischen 1975 und 2000 ein Spiegelbild der politischen Verhältnisse in diesem Zeitraum ist.

werden muss (Merkel 2003: 167). Dies kann in manchen Fällen dazu führen, dass der Bundesrat ein Gesetz als zustimmungspflichtig sieht, während die Bundesregierung dies verneint. Als Beispiel sei hierfür das fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes genannt, das vom Bundesverfassungsgericht am 27. Juli 2004 als zum Teil zustimmungspflichtig gesehen wurde, was die Bundesregierung und der Bundespräsident vorher verneint und verfassungswidrig in Kraft haben treten lassen.

2.4 Die Vetomacht der Exekutive

2.4.1 Bundespräsidenten als Vetospieler

2.4.1.1 Die Funktion des Bundespräsidenten in der Schweiz

Die Vetomacht von Präsidenten ist primär abhängig vom jeweiligen Regierungssystem und damit von der Wahlkreisgröße. Wie Wagschal (2005: 195) formuliert, ist ein Präsident, der in einem einzigen Wahlkreis, dem Land, gewählt wird, „weniger geneigt Sonderinteressen zu erfüllen bzw. diesen nachzugeben, als Abgeordnete, die in kleinen Wahlkreisen gewählt werden“. Daraus folgt, dass der politische Einfluss eines Präsidenten in einem präsidentiellen System größer ist als der eines Präsidenten in einem parlamentarischen Regierungssystem.

Einen Sonderfall stellt das schweizerische Kollegialsystem dar. Die Bundesverfassung erwähnt kein Staatsoberhaupt. Die Funktion des Bundespräsidenten der Schweiz nimmt für die Dauer eines Jahres der von der Bundesversammlung gewählte Vorsitzende des Bundesrates ein. Die häufigen Wechsel und die geringe Machtausstattung belegen schon die schwache Stellung des Präsidenten als Politakteur, dessen Aufgaben vornehmlich im Bereich der Außenpräsentation liegen (Abromeit/Stoiber 2006: 90). So existiert in der Schweiz keine Exekutive, in der das Staatsoberhaupt eine von der Regierung getrennte Institution ist und eine von ihr unabhängige Legitimation erfährt. Vielmehr wird diese Funktion vom Bundesrat wahrgenommen (Linder 2003: 491).

Die Wahlen zum Bundespräsidenten oder Bundesratspräsidenten erfolgen nach einem nicht schriftlich fixierten Rotationssystem, wonach innerhalb von sieben Jahren jeder Bundesrat einmal das Präsidentenamt innehat. Eine unmittelbare Wiederwahl ist dabei ausgeschlossen. Insgesamt ist die Institution Bundespräsident mit sehr geringen Kompetenzen verbunden, abgesehen von jener der Sitzungsleitung im Bundesrat und der bereits erwähnten formellen Repräsentationsfunktion eines Staatsoberhauptes (Gebauer 2003: 146). In seiner gleichzeitigen Funktion als Bundesrat ist der Präsident während seiner Amtszeit weiterhin Vorsteher des Ministeriums, für das er gewählt wurde. Staatsbesuche in der Funktion eines Staatsoberhauptes sind eher die Ausnahme, so werden ausländische Staatsgäste meist vom Gesamtbundesrat

empfangen. Wenn es aber dennoch zu einem Staatsbesuch kommt, nimmt der Bundespräsident die Funktion als Vorsteher seines Fachressorts wahr. Die mangelnde Prägnanz und Dominanz dieses politischen Amtes lassen ein Vetopotenzial des Bundespräsidenten allerdings nicht zu.

2.4.1.2 Der Bundespräsident der Republik Österreich

Im Gegensatz zur Schweiz, deren Entwicklungspfad stets durch Machtdispersion gekennzeichnet war, weist die Verfassungsgeschichte Österreichs durch seine größere Affinität zur Monarchie eine stärkere Neigung zur Machtkonzentration auf. Das heutige Österreich präsentiert sich als premier-präsidentielles System. Mit der Revision der Bundesverfassung von 1920 im Jahr 1929, die auch die verfassungsrechtliche Grundlage der 1945 ausgerufenen Zweiten Republik darstellt, wurden vor dem Hintergrund heftiger innenpolitischer Konflikte die Kompetenzen des Bundespräsidenten zu Lasten des Parlaments aufgewertet und die direkte Volkswahl eingeführt. Eben diese verleiht dem Bundespräsidenten eine besondere Legitimation, da er dadurch das einzige Exekutivorgan auf Bundesebene ist, das durch eine Direktwahl bestimmt wird. (Obinger/Tálos 2006: 36).

Der Bundespräsident wird nach der österreichischen Bundesverfassung (Art. 60 ff. B-VG) für die Dauer von sechs Jahren gewählt und kann maximal einmal wiedergewählt werden. Das Mindestalter für die Zulassung zur Wahl beträgt 35 Jahre. Des Weiteren darf der Kandidat kein Mitglied eines regierenden Hauses sein und während der Amtszeit keinen anderen Beruf ausüben. Die Wahl stellt eine absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl dar. Erreicht im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit, so kommt es bei den Kandidaten mit höchstem Stimmenanteil zur Stichwahl. Das Amt des Bundespräsidenten zeichnet sich durch eine beträchtliche formelle Machtfülle aus. So vertritt er die Republik nach außen, ernennt Bundesbeamte, gewährt Ehrenrechte, ist Oberbefehlshaber des Bundesheeres und kann Begnadigungen aussprechen. Eines seiner bedeutendsten Rechte ist sein Mitwirken bei der Regierungsbildung. Obinger (2002: 18) führt als wesentliche Kompetenzen, die der Bundespräsident autonom (ohne Vorschlag) ausüben kann, an

- die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers sowie die Entlassung der gesamten Bundesregierung
- den Oberbefehl über das Bundesheer (umstritten) und
- die Beurkundung der Verfassungsmäßigkeit (das verfassungskonforme Zustandekommen) von Bundesgesetzen.

Darüber hinaus fällt es in seinen Kompetenzbereich, den Nationalrat aufzulösen (Armingeon/Freitag 1997: 25). Insgesamt verzeichnet die Bundesverfassung 31 Kompetenzen, wobei Art. 67 B-VG festlegt, dass er nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers oder des zuständigen Regierungsmitgliedes und erst nach Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bzw. eines Bundesministers tätig werden kann (Obinger 2002: 18). Unter diesen Grundsatz fallen vor allem wichtige formelle Kompetenzen wie die Ernennung von Beamtinnen und Beamten und die Vertretung Österreichs nach außen. In diesen Fällen hat der Bundespräsident allenfalls die Möglichkeit, Vorschläge abzulehnen oder ihnen nicht nachzukommen (Tálos 2000: 13).

Weiterhin gilt der Bundespräsident zusammen mit dem Bundesverfassungsgericht als eines der obersten Kontrollorgane. Ihm obliegt die Überprüfung der Verfassungskonformität aller Gesetze. Doch diese Rolle ist nicht unumstritten (Dachs 1997: 93). So ist der Bundespräsident als „Wahrer und Hüter der Demokratie“ gehalten, die formale Rechtmäßigkeit der Gesetze zu überprüfen, umstritten ist jedoch seine Möglichkeit der materiellen Prüfung von Gesetzen. Durch den Umstand, dass bisher kein Präsident die Unterschrift verweigert hat, scheint das formelle Zustandekommen der Gesetze zwar rechtens zu sein, allerdings haben deutsche Bundespräsidenten, deren Amt durchaus vergleichbar ist, schon mehrere Unterschriften von Gesetzen verweigert. Bei einem direkten Vergleich ruft dies Verwunderung hervor.

Obgleich der Bundespräsident der Republik Österreich in der Verfassung einen relativ großen Spielraum besitzt, zeichnet sich der realpolitische Alltag eher durch repräsentative Aufgaben aus. Von den vielfältigen Regierungsfunktionen, die dem Bundespräsidenten rechtlich zur Verfügung stehen, wurde bislang aus politischen Erwägungen und Konventionalregeln nicht Gebrauch gemacht. „In der Zweiten Republik hat noch nie ein Bundespräsident den Nationalrat aufgelöst, den Kanzler oder die gesamte Regierung entlassen, ein Bundesgesetz nicht ausgefertigt oder einer ande-

ren als den Führer der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung beauftragt“ (Obinger 2002: 18).⁷⁷

Als Ursachen dafür benennt Obinger (ebd.) die „geringen bürokratischen Ressourcen“, die dem Bundespräsidenten zur Verfügung stehen und die Tatsache, dass sich seine Ernennung praktisch nach den Verhältnissen der Parteien im Nationalrat richtet, von dessen Mehrheit die Regierungsbildung abhängt, da es sich um ein parlamentarisches Regierungssystem handelt (Art. 74 BVG). Das bedeutet, dass jeder Bundespräsident über das „Ticket“ einer der beiden Großparteien in sein Amt kommt, so dass auch aufgrund „parteipolitischer Affinitäten zwischen Bundesregierung und Bundespräsident eine Vetopolitik höchst unwahrscheinlich ist“ (Obinger 2002: 18).

So gehörte auch Franz Jonas zu den sozialdemokratischen Bundespräsidenten, die das Amt äußerst zurückhaltend ausgeübt haben und damit eine wesentliche Vorbildfunktion für ihre Amtsnachfolger innehatten, wodurch gleichzeitig auch deren Handlungsspielraum eingeengt wurde (ebd.). Ein unmittelbarer Einfluss des Bundespräsidenten auf den politischen Prozess ist faktisch nicht gegeben. Bei keinem anderen Staatsorgan besteht eine derart große Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlich determinierten Machtbefugnissen und der faktischen Machtausübung (Obinger/Tálos 2006: 36). „Vollinvaliden Riese, der auf die Hilfe von Krücken angewiesen ist, die ihm die Regierung gibt“ ist eine Bezeichnung, die in die Forschung Eingang gefunden haben, um diesen bemerkenswerten Status des Bundespräsidenten zu beschreiben (ebd.).

Dass sich die „Autorität in Reserve“ dennoch aktiv präsentieren kann, beweist die aktive Rolle Thomas Klestil während des politischen Machtwechsels im Frühjahr 2000 zugunsten der ÖVP-FPÖ-Regierung, den er verhindern wollte und im Zuge dessen er zwei FPÖ-Minister nicht akzeptierte (Wagschal 2005: 198). Dieses Verhalten bewegte Jörg Haider zu der wiederholten Forderung, das Amt des Bundespräsidenten abzuschaffen (ebd.). Diese seltene Involvierung eines Bundespräsidenten in das politische Geschehen belegt, dass er durchaus Regierungsfunktion ausüben

⁷⁷ Trotz ihrer theoretischen Autonomie haben einige Bundespräsidenten ihre parteipolitischen Präferenzen zum Ausdruck gebracht wie etwa Theodor Körner, der sich gegen eine Koalitionsbeteiligung des Verbandes des Unabhängigen (VdU) aussprach, Thomas Klestil, der eine Große Koalition präferierte oder Franz Jonas mit seiner Verteidigung einer Minderheitsregierung (Obinger 2002: 18)

kann, auch wenn diese nicht tagespolitisch, sondern eher grundsatzpolitisch orientiert ist (Obinger/Tálos 2006: 37). Da von ihm jedoch kein inhaltlicher Einfluss auf den Politikprozess ausgeht, kann der österreichische Bundespräsident nicht als individueller Vetospieler eingeordnet werden (ebd.). Auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik hat er gar keinen Einfluss und auch in der Steuerpolitik geht von dieser politischen Institution keine Bremswirkung aus (Wagschal 2005: 198)⁷⁸. Als „Autorität in Reserve“ ist er damit allenfalls als potenzieller Vetospieler einzuordnen. (Abromeit/Stoiber 2006: 137)

2.4.1.3 Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland sieht eine zweiköpfige Exekutive vor. Sie besteht aus dem Bundeskanzler und dem Bundespräsidenten, dem Staatsoberhaupt. Als Folge der Erfahrungen in der Weimarer Republik ist die Rolle des Bundespräsidenten und seine Kompetenzbefugnis vergleichsweise stark verändert und eingeschränkt worden (Ismayr 2003:449). Der Bundespräsident wird im Gegensatz zu seinem Vorläufer, dem Reichspräsidenten, nicht mehr direkt vom Volk gewählt, und seine Aufgaben beschränken sich eher auf repräsentative Funktionen (von Beyme 2004: 305). Die Bundespräsidenten zwischen 1959 und 1994 waren daher vor allem bemüht, ihre Position als Staatsoberhaupt mit persönlicher Autorität auszufüllen. Sie verstanden sich, so Willoweit (2005: 456) als „– überparteiliche – Stimmen der politischen Vernunft und des Allgemeinwohls“.

Faktisch fungiert der Bundespräsident als der oberste Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland, sowohl nach innen als auch nach außen. Er ernennt und entlässt Minister (auf Vorschlag des Bundeskanzlers), Bundesrichter, Bundesbeamte, Offiziere und Unteroffiziere, löst den Bundestag auf, zeichnet Gesetze gegen und verkündet sie, wobei Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten vom Bundeskanzler oder dem jeweiligen zuständigen Minister gegengezeichnet werden müssen. Verträge, die er mit anderen Staaten schließt, bedürfen ebenfalls der Zustimmung, in diesem Fall des Parlaments. (Armingeon/Freitag 1997: 25). Trotz dieser durchaus

⁷⁸ Das Vetopotenzial des Bundespräsidenten in der Steuerpolitik manifestiert sich in der „Überwachung des verfassungskonformen Zustandekommens der Gesetze“. Allerdings hat noch kein Präsident der Zweiten Republik die Bestätigung eines Gesetzes verweigert und damit als Vetospieler in den politischen Entwicklungsprozess eingegriffen (Wagschal 2005: 198).

wichtigen Funktionen hat der Verfassungsgeber den Bundespräsidenten aufgrund der Erfahrungen der Weimarer Republik als politisch insgesamt schwaches Staatsoberhaupt ausgebildet (Schmidt 2007: 176).

Seine Wahl erfolgt durch die Bundesversammlung, die aus einem Gremium besteht, das zur Hälfte aus Bundestagsmitgliedern und zur Hälfte aus Bundesratsmitgliedern gebildet wird. Diese Verhältniswahl (Art. 54 Abs. 3 GG) betont verstärkt das föderative Element, insbesondere die Vertretung durch den Bundesratspräsidenten (Art. 57 GG), im Gegensatz zur ehemals eher zentralistisch geprägten Weimarer Reichsverfassung (Ismayr 2003: 449). Die Amtszeit beträgt fünf Jahre. Erhalten die Kandidaten in den beiden ersten Wahlgängen keine absolute Mehrheit, reicht im dritten Wahlgang die einfache Mehrheit. Der Bundespräsident kann nur aufgrund einer Anklage vom Verfassungsgericht seines Amtes enthoben werden. Die realpolitische Stellung des Bundespräsidenten wurde im Laufe der Geschichte selten über die repräsentativen Aufgaben hinaus erweitert. Diese so genannte Reservefunktion wird nur in einigen wenigen Fällen bedeutend. Ein Beispiel stellt die Wahl des Bundeskanzlers dar: Falls der Kandidat im Bundestag im dritten Wahlgang nach Vorschlag des Bundespräsidenten nur eine einfache Mehrheit erhält (Art. 63) und es bei den beiden vorherigen Wahlgängen für keine absolute Mehrheit gereicht hat. In diesem Fall muss der Bundespräsident entscheiden, ob er einen Mehrheitskanzler ernennt oder den Bundestag auflöst.

Personalentscheidungen bezüglich Bundesministern und Staatssekretären kann der Bundespräsident nicht treffen. Allerdings ist er als Staatsnotar zuständig für die Unterzeichnung von Bundesgesetzen und ihre Verkündung im Bundesgesetzblatt, sofern sie verfahrensrechtlich korrekt und verfassungskonform sind (Schmidt 2007: 176). Liegt ein offenkundig verfassungsrechtlicher Verstoß vor, kann er die Ausfertigung von Gesetzen verweigern (Ismayr 2003: 501)⁷⁹. Somit obliegt ihm nicht nur ein formelles, sondern auch ein materielles Prüfungsrecht, welches aber durchaus in der Rechtsprechung strittig ist (von Beyme 2004: 306).

Ein Beispiel war die Diskussion einer möglichen Unterschriftenverweigerung aufgrund der wiederholten Vorlagen von verfassungswidrigen Haushalten seitens der

⁷⁹ In der Geschichte der Bundesrepublik ist es allerdings erst in sechs Fällen vorgekommen, dass der Bundespräsident Gesetzen seine Unterschrift verweigert hat (Wagschal 2005: 198).

rot-grünen Bundesregierung. Bei der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes von 2004 meldeten sich diesbezüglich zahlreiche Stimmen zu Wort, unter anderem der Haushaltexperte der Union Austermann: „Der Nachtragshaushalt verstößt so eklatant gegen das Grundgesetz, das jedes Verfassungsorgan, als auch der Bundespräsident, prüfen muss, ob es diesen Haushalt absegnet – auch wenn das schlimme Konsequenzen hätte.“ (Wagschal 2005: 198). Mit einer derartigen Maßnahme hätte der Bundespräsident, wenn auch nur punktuell, ein Vetopotenzial ausschöpfen können, das auch im Bereich der Steuerpolitik Wirkung zeigen könnte (ebd.).

Eine zweite machtpolitisch relevante Situation für den Bundespräsidenten ist der Fall der gescheiterten Vertrauensfrage, die vom Bundeskanzler im Bundestag gestellt worden ist. Hier greift der Bundespräsident als „Reservegewalt“ ein (Schmidt 2007: 176). In einer derartigen verfassungs-politischen Krise muss der Bundespräsident nach Vorschlag des Bundeskanzlers entscheiden, ob er den Bundestag auflöst und Neuwahlen vorschlägt oder eine Minderheitenregierung bestehen bleiben soll. Die Entscheidung zugunsten der Neuwahlen ist bisher drei Mal getroffen worden. In jedem Fall war die gescheiterte Vertrauensfrage vom jeweiligen Bundeskanzler in Hinblick Neuwahlen beabsichtigt. Ein weiterer Gestaltungsspielraum des Bundespräsidenten ist im Falle eines Gesetzgebungsnotstandes zu relevant (Ismayr 2003: 449). Die verfassungsrechtlich eher schwache Stellung kann durch die so genannte „Autorität ohne Macht“ (Rudzio 2000: 349), wie sie Richard von Weizsäcker darstellte, vom Bundespräsidenten zumindest in rhetorischer Form praktiziert und ausgeübt werden. Die Bedeutung der öffentlichen Ansprachen, die keiner Vorprüfung unterliegen, können dann insofern als Beeinflussung der öffentlichen Meinung gedeutet werden, wenn sie Druck auf die jeweilige Regierung beziehungsweise deren Akteure ausübt oder diesen erhöht (ebd.). In diesem Sinne kann der Bundespräsident „als Mahner durch Reden“ wirken (Wagschal 2005: 198). Wie etwa Roman Herzog, der diese Methode im Bereich der Besteuerung mehrmals einsetzte, insbesondere in seiner Berliner Adlon-Rede vom 26.04.1997, in der er den Reformstau in Deutschland mit den Worten „Durch Deutschland muss ein Ruck gehen“ anmahnte. Er „warnte“ darüber hinaus „alle, die es angeht...“ die Steuerreform „...aus wahltaktischen Gründen zu verzögern oder scheitern zu lassen“ (Wagschal 2005: 198).

2.4.1.4 Vetopotenziale der Bundespräsidenten im Vergleich

Die Rolle des Bundespräsidenten der Schweiz entspricht, trotz der unterschiedlichen Stellung und Definition des Bundesrates der Schweiz, nicht der eines Regierungsoberhauptes. Damit sticht auch das Prinzip des Bundesrates als Kollegialorgan ins Auge, insbesondere bei internationaler Betrachtung. Dennoch ist der Bundespräsident gegenüber den anderen Mitgliedern des Bundesrates nicht weisungsbefugt und kommt somit als möglicher Vetospieler nicht in Betracht, da die Mehrheitsentscheidungen innerhalb des Bundesrates mit Stimmenmehrheit und gleichem Stimmrecht für alle Mitglieder gezählt werden.

Trotz seiner prädestinierten Stellung, sein Amt direkt durch Volkswahl zu erhalten, müssen beinahe alle Akte des Bundespräsidenten der Republik Österreich entweder vom Bundeskanzler oder vom zuständigen Fachminister gegengezeichnet werden und dürfen nur mit deren Zustimmung ausgeübt werden (Art. 67 B-VG). Bei der chronologischen Betrachtung der Amtsinhaber der Zweiten Republik ist bemerkenswert, dass trotz vergleichbarer Kompetenzen mit ihren deutschen Amtskollegen die Amtsausübung erstaunlich restriktiv, ja beinahe vorsichtig, war. Diese Kompetenzen beinhalten zumindest die Entlassung des Kabinetts und des Bundeskanzlers, sowie die Mitwirkung der Beurkundung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen.⁸⁰

Bei der Ursachensuche stößt man auf der einen Seite auf den kleinen bürokratischen Apparat⁸¹, auf der anderen Seite auf das traditionelle Rollenverständnis, das durch Zurückhaltung geprägt war (Müller 2006: 198). Diese Diskrepanz zwischen Können und Tun wird von manchen Autoren in Metaphern umgesetzt. So wird der Bundespräsident auch als „vollinvaliden Riese“ beschrieben, „der auf die Hilfen und Krücken angewiesen ist, welche ihm die Regierung gibt“ (Welan 1992: 82). Die Rolle von Thomas Klestil (ÖVP) war hier insofern ein Novum, als er sich zwar nicht tagespolitisch, doch zumindest durch Mimik, Gestik und zwischen den Zeilen äußerte und damit bei Spitzenpolitikern aller Parteien für Verwirrung sorgte (Vranitzky 2004: 146). Dennoch ist der Bundespräsident grundsätzlich kein Vetospieler, da er, so ein ehemaliger Bundeskanzler, „auf die operative Politik einer Bundesregierung keinen Einfluss hat“ (ebd.: 147).

⁸⁰ Weniger die materielle Prüfung als die Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens.

⁸¹ Siehe Kapitel: Der Bundespräsident der Republik Österreich 2.4.1.2

Die verfassungsrechtlich eher schwache Stellung des Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland kann durch die so genannte „Autorität ohne Macht“ (Rudzio 2000: 349), wie sie Richard von Weizsäcker innehatte, vom Bundespräsidenten zumindest in rhetorischer Form praktiziert und ausgeübt werden. Die Bedeutung der öffentlichen Ansprachen, die keiner Vorprüfung unterliegen, können dann als Beeinflussung der öffentlichen Meinung gedeutet werden, wenn sie den Druck auf die jeweilige Regierung beziehungsweise deren Akteure ausübt oder diesen erhöht (ebd.). Dennoch bleibt seine Stellung eher schwach.⁸²

Im Vergleich der drei Länder ist die Stellung der Bundespräsidenten in Deutschland und Österreich beinahe als gleichwertig zu sehen. Während die Deutschen die Stellung des Bundespräsidenten auf Grund der Erfahrungen in der Weimarer Republik eher beschnitten, gibt es bei den Österreichern mehrere Motive. Trotz der gleichwertigen Machtstellungen der Bundespräsidenten ist diese Funktion offensiver von den deutschen Präsidenten ausgeübt worden als von den österreichischen. Im Untersuchungszeitraum sind die Bundespräsidenten als Vetospieler auszuklammern, allerdings stand die österreichische Regierungskoalition durch die öffentliche Abneigung des Bundespräsidenten Klestil unter größerem Erfolgsdruck als die anderen Regierungskoalitionen.

2.4.2 Regierungen als Agenda-Setzer

2.4.2.1 Die Regierung der Schweiz

Von ihrer geschichtlichen Entwicklung her präsentiert sich die Schweiz seit jeher als „Zusammenschluss der Zusammenschlüsse“ unabhängiger Bürger, die gewohnt sind, ihre Geschicke selbst zu bestimmen und das dauerhaft (Abromeit/Stoiber 2006: 88). Der 1848 gegründete Bundesstaat fixierte die prägenden Strukturmerkmale der Schweiz, das Bündische und das Demokratische, verfassungsrechtlich. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich ein Regierungssystem, an dem eine Vielzahl von Akteuren agiert, verhandelt und entscheidet (Abromeit/Stoiber 2006: 88). Konsequenterweise kennt die Verfassung entsprechend kein Staatsoberhaupt, sondern bestimmt

⁸² Die Rücknahme der Kandidatur von Konrad Adenauer verstärkte nach der Meinung einiger Autoren die schwache Stellung des Bundespräsidenten.

in Art. 174 BV den Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde. Damit obliegen ihm sowohl die klassische Vollzugsfunktion als auch ein wesentlicher Teil der Staatsleitung, indem er als Gesetzgeber fungiert (Klöti et al. 1999: 160).

Zusammen mit der Bundesverwaltung stellt der Bundesrat die Exekutive der Schweiz dar. Die Funktionen des Staatsoberhauptes und der Regierung sind in der Schweiz folglich in einer Institution vereint. (Linder 2003: 491). Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern, den Bundesräten. Diese stehen gleichzeitig den Fachdepartements, den Ministerien, vor. Nach jeder Wahl zum Nationalrat wählt die Bundesversammlung, zusammengesetzt aus National- und Ständerat, den Bundesrat für vier Jahre. Alle Mitglieder werden dabei einzeln gewählt. Jedes Mitglied bekommt somit seine eigene vom Parlament ausgesprochene Legitimität zugesprochen und steht im sich konstituierenden Bundesrat gleichrangig neben den anderen, auch in der rotierenden Präsidentschaft. Die beiden Kammern National- und Ständerat sind grundsätzlich unterschiedlich zusammengesetzt, da im Nationalrat die Kantone nach Bevölkerungszahlen gewichtet vertreten sind, während im Ständerat alle Kantone jeweils zwei Räte stellen (Abromeit/Stoiber 2006: 89).

Da die Räte individuell und vom Gesamtparlament gewählt werden, werden sie nicht vorrangig als Vertreter ihrer Partei gewählt, sondern vielmehr aufgrund ihrer Teamfähigkeit und ihrer „administrativen Kompetenz“ (Church 2004: 117). Dabei muss der Regional- und Sprachproporz beachtet werden (Art. 175 BV). Es gilt die Unvereinbarkeit von Mandats- und Bundesratsfunktion. Jeder Kandidat muss mit der absoluten Mehrheit der Stimmen der Versammlung gewählt werden. Im Falle mehrerer Wahlgänge wird jeweils der Kandidat mit der geringsten Stimmenzahl vom nächsten Wahlgang ausgeschlossen (Linder 2003: 491). Während der Amtsperiode von vier Jahren ist der Bundesrat weitgehend unabhängig vom Parlament. Aufgrund der „Zauberformel“ sind alle wichtigen im Parlament vertretenen Parteien auch in der Regierung vertreten.

Es gibt nicht wie sonst im parlamentarischen Regierungssystem eine natürliche Verbindung der Regierung und der sie stützenden Mehrheitsfraktionen im Parlament, vielmehr verhält es sich wie in einem präsidentiellen System. Die Regierung ist dem Parlament zwar rechenschaftspflichtig, kann aber nicht per Misstrauensvotum gestürzt werden. Das sichert dem Bundesrat die Position einer vom Parlament und sei-

nen Fraktionen unabhängigen Gewalt. Somit kommt es eher zu einer sporadischen Opposition seitens des Parlamentes (Linder 2003: 491). Zusätzlich zu dem Argument der Unabhängigkeit kommt hinzu, verfügt der Bundesrat über weitreichende Verordnungs Kompetenzen und über die Prärogative in der Außenpolitik (Linder 2003:491). Allerdings wird letzteres wiederum durch die Mitwirkungskompetenzen der Kantone eingeschränkt. Ebenso gilt das Argument des eingeschränkten Handlungsspielraums für den Bundesrat, da die Instrumente der direkten Demokratie die komplizierten Aushandlungsprozesse innerhalb der Regierung als Schatten und als reale Schranke – oder besser als Vetospieler – begleiten (Gebauer 2003:145).

Die Parteien schließen nach den Wahlen auch keine Koalitionsverträge ab, so dass die von der Regierung im Konsens getroffenen – beziehungsweise nach außen hin so dargestellten – Entscheidungen von den eigenen Parteien im Parlament nicht immer unterstützt werden (Gebauer 2003:145). Außerdem ist die Wiederwahl der Bundesräte sehr wahrscheinlich, auch aufgrund des vom Proporz bestimmten Auswahlverfahrens (Gebauer 2003:145). Die Bundesräte bestimmen ihren politischen „Abgang“ somit weitgehend selbst, obwohl nach jeder Erneuerung des Nationalrates auch die Möglichkeit zur personellen Erneuerung besteht. Dass dies nicht geschieht, ist politischen Traditionen und Konkordanzzwängen geschuldet (Gebauer 2003:145).

Wie bereits dargestellt, ist die Repräsentation zwischen den Sprachgruppen aufgeteilt. Zwei Drittel der Bevölkerung sind Deutschschweizer. Ihnen stehen vier Bundesratsposten zu. Den Franko- Schweizern mit 18,5 Prozent der Bevölkerung stehen zwei Sitze und der italienischsprachigen Bevölkerungsgruppe (6,5 Prozent) ein Bundesratsposten zu (Gebauer 2003: 145). Diese Proporzregel sichert den strukturellen Minderheiten dauerhafte Teilhabe an den Entscheidungsprozessen und trägt damit wesentlich zur Integration der fragmentierten politischen Landschaft bei (Linder 2003: 492).

Die Kantonsklausel, dass aus jedem Kanton nur ein Mitglied gewählt werden kann, ist seit 2000 offiziell abgeschafft, aber trotzdem wird weiter auf die ungefähre Repräsentation der Landesteile geachtet. Konfessionszugehörigkeit spielt nur noch eine untergeordnete Rolle. Seit der letzten Verfassungsnovellierung werden diese Kriterien – wie dargestellt – flexibler gehandhabt (Linder 1999: 223). Der Bundesrat legt

seine Ziele fest und plant und koordiniert seine Aktivitäten (Art. 180 BV). Der Bundesrat hat das Initiativrecht für Gesetzesvorhaben. Er kann Verordnungen erlassen, weil durch Gesetz oder Verfassung eine Ermächtigung dafür besteht, und er vollzieht die Beschlüsse der Bundesversammlung und der Gerichte (Art. 182 BV).

Unter Mitwirkung der Bundesversammlung werden die auswärtigen Angelegenheiten behandelt. Wichtig an dem betreffenden Art. 184 BV ist außerdem, dass der Bundesrat die Schweiz nach außen vertritt, also als Organ die Funktion des Staatsoberhauptes übernimmt. Im Art. 186 sind die Kompetenzen des Bundesrates in Bezug auf die Kantone festgehalten. So genehmigt der Bundesrat die Erlasse der Kantone, die zur Durchführung von Bundesrecht notwendig sind. Er sorgt dafür, dass Bundesrecht eingehalten wird und die Kantonsverfassungen im Einklang mit der Bundesverfassung stehen. Gegen Verträge der Kantone untereinander oder mit dem Ausland kann er Widerspruch einlegen.

Die Verfassung überantwortet zusammen mit dem Gesetz über die Regierung von 1997 dem Bundesrat ein Bündel an Pflichten. Diese sind in den Richtlinien zusammengefasst. Zu den oben schon genannten Aufgaben kommen beispielsweise die Bestimmung der Ziele der Eidgenossenschaft hinzu, außerdem die Herstellung von Einheit, Sicherheit, Vielfalt und die Beaufsichtigung der Bundesbehörden sowie die Ausarbeitung und Exekution des Bundesbudgets (Church 2004: 114). Seit 1945 sind die Aufgaben des Bundesrates um ein Drittel gewachsen (Church 2004:116). Jedoch wird nicht alles im Bundesratsplenum entschieden, sondern auch bilateral zwischen Departementen und in Unterausschüssen. Insgesamt gilt es für die Räte auf ihren Sitzungen etwa 2000 Dossiers jährlich zu bearbeiten (Church 2004: 117).

Bis in die 90er-Jahre galt die Schweiz als eines der bestregierten Länder der Welt. Als wesentliche institutionelle Gründe für die erfolgreiche Regierung galten lange Zeit die Konkordanz, die Zauberformel von 1959 sowie das Kollegialprinzip im Bundesrat zusammen mit dem Föderalismus und der direkten Demokratie (Klöti et al. 1999: 182). Dann wurde krisenbedingt zunehmend Kritik am schweizerischen Regierungssystem laut. Die wirtschaftliche Entwicklung stagnierte und die Arbeitslosigkeit stieg an. Dazu kam eine größere Finanzkrise, wodurch die Finanzierbarkeit des Sozialstaates immer deutlicher an Grenzen stieß. Die Zufriedenheit mit dem Regierungs-

system ließ deutlich nach ebenso wie das Vertrauen in den Bundesrat (Klöti et al. 1999: 182).

Die zuvor hochgelobten Institutionen, die eine hohe Politikstabilität bedingten, erwiesen sich als Hindernisse einer entschiedenen politischen Führung. Bemerkbar machte sich dies auch im Verhältnis zur Verwaltung, deren Vorgesetzte die Räte eigentlich sind, die aber zugleich stark von deren Ideen und Initiativen abhängig ist (Church 2004: 118). Damit geriet auch die Struktur des Bundesrates in die Kritik, so dass in den letzten Jahren zunehmend der Vorschlag eines Neuner-Kollegiums mit einem auf zwei Jahre gewählten Präsidenten größere Aufmerksamkeit erlangte (Church 2004: 122).

Dabei erfordern institutionelle Umstrukturierungen keineswegs revolutionäre Umbrüche. Nach Klöti et al. (1999: 183) könnten Anforderungskriterien an die Regierungsbesetzung wie Sprache, regionale Herkunft, Geschlecht und politische Karrieren ohne Verfassungsänderung modifiziert werden. Und auch die parteipolitische Proporzformel könnte modernisiert werden, ohne dass dafür auf die zahlreichen Vorteile der Konkordanz-Kultur verzichtet werden müsste. Allerdings erfordern derartige Reformen die Zustimmung des Parlaments und der Parteien (Klöti et al. 1999: 183). Das bedeutet, dass keine grundlegende Regierungsreform initiiert werden kann, wenn der Bundesrat eine solche nicht unterstützt (ebd.). Damit sinkt die Wahrscheinlichkeit den Entwicklungspfad einer 150-jährigen Erfolgsgeschichte zu verlassen, um das Regierungssystem an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Die Erinnerung an die guten Zeiten wird vermutlich noch lange Zeit nachwirken und institutionelle Innovationen formell bremsen (Klöti et al. 1999: 183).

Das umso mehr, als mit der Bundesversammlung gleich zwei institutionelle Vetospieler in den politischen Prozess einwirken, da jeder Gesetzesbeschluss der Zustimmung beider Kammern bedarf. Fraglich ist allerdings das Vetospielerpotenzial des Bundesrates. Da die sieben Bundesräte während ihrer Amtszeit nicht abgewählt werden können und weder ein Misstrauensvotum noch eine Vertrauensfrage existieren, könnte man zunächst eine starke Regierung vermuten. Abromeit/Stoiber (2006: 89) verweisen aber auf die individuelle Legitimation der Bundesratsmitglieder, die Kabinetts-Diziplin erschwere und damit die Positionierung des Bundesrates als

„kompakten Machtfaktor“ gegenüber der Bundesversammlung verhindere. Auch das Kollegialprinzip erschwert Pfadabweichungen, da Entscheidungen nur im Zuge der Konsensfindung getroffen werden können, was sich in Anbetracht der Vielzahl von Parteiinteressen oftmals schwierig gestaltet (Abromeit/Stoiber 2006: 90).

Die Agenda-Setzer-Qualitäten des Bundesrates determinieren gleichzeitig auch die Einschränkungen der Agenda-Kontrolle, da die Minister Gesetzesvorhaben nur „federführend begleiten“, während die eigentliche Arbeit Expertenkommissionen, also gesellschaftlichen Akteuren zukommt (Abromeit/Stoiber 2006: 91). Und auch die Vernehmlassung erweist sich als Blockademittel, da sie den Kantonen und, wie die Verfassung formuliert, „interessierten Kreisen“ (Art. 147 BV), die Möglichkeit einräumt, Gesetzesvorhaben bereits im Vorbereitungsstadium zu modifizieren. Sperrt sich der Bundesrat gegen die dort erhobenen Einsprüche, läuft er Gefahr, dass seine Vorhaben schließlich vom Volk abgelehnt werden. Damit kann sich der Bundesrat bereits im vor-parlamentarischen Stadium der Umsetzung seiner Agenda nicht sicher sein.

Die Agenda-Kontrolle seitens der Regierung erweist sich somit als mangelhaft, und das insbesondere aufgrund der Volkssouveränität (Abromeit/Stoiber 2006: 91). Dem Volk steht auf Bundesebene verfassungsgemäß das Recht der Verfassungs-Initiative und seit 2003 auch der Gesetzes-Initiative zu sowie das obligatorische und fakultative Referendum. Während das Initiativrecht die Agenda-Setzer-Rolle der Regierung weiter beschneidet, erweist sich das Referendum als faktische Blockademacht, womit das Volk zum „allgegenwärtigen, mächtigen Vetospieler und Letztentscheider (avanciert)“ (Abromeit/Stoiber 2006: 91).

Trotz seiner zentralen Position ist der Bundesrat folglich nur bedingt als institutioneller Vetospieler zu zählen. Er verfügt zwar über die Macht, die Agenda zu beeinflussen, aber er teilt diese Macht. Und anstelle einer klaren Entscheidungs- und Sanktionskompetenz, erstreckt sich seine Funktion lediglich darauf „Weichen zu stellen, Reibungen zu glätten und Widerstände zu minimieren“. Dieses eingeschränkte Vetospielerpotenzial der Schweizer Regierung erklärt sich aus den Volksrechten und der Vielzahl situativer Vetospieler, die ihr Vetopotenzial dauerhaft ausspielen, das auch sie letztlich der Existenz der Volksrechte verdanken (Abromeit/Stoiber 2006: 92).

2.4.2.2 Die Regierung der Republik Österreich

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler, dem Finanzminister und den übrigen Ministern. Sie gilt neben dem Bundespräsidenten als oberstes Organ der österreichischen Bundesverwaltung und wird auch als Kollegialorgan bezeichnet. Die Ernennung des Bundeskanzlers und, auf dessen Vorschlag hin, die Ernennung der weiteren Regierungsmitglieder obliegt dem Bundespräsidenten. Diese Regierungskonstellation stellt sich innerhalb einer Woche nach ihrer Bestellung dem Nationalrat, der sowohl einzelnen Mitgliedern als auch der gesamten Regierung das Misstrauen aussprechen und sie damit ihres Amtes entheben kann (Tálos 2000: 11).⁸³

Der Bundeskanzler ist aufgrund der Verfassungsbestimmung nur *primus inter pares* (Linder 1999: 222). Er fungiert zwar als Leiter der Sitzungen der Bundesregierung, ist jedoch nicht weisungsbefugt gegenüber seinen Ministern und besitzt damit auch keine Richtlinienkompetenz (Dachs 1997: 121). Des Weiteren herrscht im Ministerrat ein Einstimmigkeitsprinzip, selbst bei einer großen Mehrheit kann sich der Kanzler nicht gegen eine Vetostimme seiner Minister durchsetzen (Ismayr 2000: 527). Dennoch ist die realpolitische Stellung des Bundeskanzlers in seiner Machtfülle durchaus schlagfertig. Zum einen kann er die Zusammensetzung seiner Regierung bestimmen, da nur auf seinen Vorschlag Mitglieder der Regierung vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen werden können und zum anderen war der Kanzlerkandidat, bis auf die Minderheitsregierung von Bruno Kreisky, seit 1945 immer Vorsitzender der mandatsstärksten Partei im Nationalrat. Damit hat er verfassungsrechtlich die Möglichkeit, die Zusammensetzung der Regierung zu und notfalls auch die Entlassung eines Regierungsmitglieds vorzunehmen (Tálos 2000: 11).

Diese Kompetenz wird in der politischen Praxis allerdings erheblich reduziert, da seine individuelle machtpolitische Stellung zum einen von seiner Stellung in der eigenen Partei abhängt und im Falle von Koalitionsregierungen dadurch eingeschränkt wird,

⁸³ Eine Befugnis, die wie bereits im Vorangegangenen expliziert wurde, auch dem Bundespräsidenten zukommt, der diesbezüglich aber von seinen Rechten faktisch keinen Gebrauch macht. Im Gegenteil – gerade in Krisenzeiten waren die österreichischen Bundespräsidenten stets um Kontinuität und Stabilität der Regierung bemüht (Tálos 2000: 11).

dass ein Teil dieser Machtposition an den Vizekanzler abgegeben wird, da dieser der Vorsitzende der Koalitionspartei ist, die nicht dem Kanzler angehört. Da die Regierung die politischen Entscheidungen vor dem Nationalrat vertreten muss, kann der Bundeskanzler – falls seine Partei im Nationalrat nicht über eine einfache Mehrheit im Nationalrat verfügt – keinen Einfluss auf die personelle Besetzung der Regierungsmitglieder des Koalitionspartners nehmen, da der Nationalrat, wie bereits angeführt, einzelnen Mitgliedern oder der gesamten Bundesregierung mit einfacher Mehrheit das Misstrauen aussprechen kann und diese dann vom Bundespräsidenten aus dem Amt zu entlassen sind, was als Konsequenz Neuwahlen nach sich zieht. Besonders hervorzuheben ist auch die Stellung des Finanzministers (Dachs 1997:121). Dieser hat nicht nur Mitbestimmungsrechte innerhalb der relevanten Ressorts bei der Budgeterstellung, sondern auch beim Budgetvollzug. Daher ist er nach dem Kanzler und seinem Vize eines der stärksten Mitglieder der Exekutive.

Zu den zentralen verfassungsrechtlich verankerten Aufgaben der Bundesregierung gehören die obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundes (Art. 69 B-VG), sofern sie nicht in den Funktionsbereich des Bundespräsidenten gehören. Damit kommt die Regierung nur Aufgaben nach, die ihr ausdrücklich gesetzlich zugewiesen werden. Der größte Teil der Regierungsgeschäfte liegt damit allerdings in der Verantwortung der jeweils zuständigen Ressortminister (Tálos 2000: 11). Zudem hat der Bundeskanzler eine „Koordinations-Kompetenz“, die aber faktisch über die reine Koordination der ministerialen Aktivitäten hinausgeht, was sich aus seiner traditionellen Rolle als Parteichef erklärt (Tálos 2000: 12).

Die Aufgaben der Bundesregierung lassen sich von den Aufgaben der einzelnen Ministerien, beziehungsweise deren Regierungsmitgliedern unterscheiden, indem sie beispielsweise die Beschlussfassung über Gesetzesvorlagen (Art. 41) und über die Berichte an den Nationalrat, sowie die Erstattung von Vorschlägen an den Bundespräsidenten (Art. 18 und Art. 67) und die Erhebung von Einsprüchen gegen Gesetzesbeschlüsse von Landtagen (Art.98), als auch die Stellung von Anträgen an den Verfassungsgerichtshof und die Tätigkeit der Bundesregierung im Rahmen des Notverordnungsrechts und dabei auch die Bestimmung über die Abhaltung von Wahlen sowie die Einberufung von Nationalrat und Bundesrat betreffen (Adamovic 1983: 226). Allerdings erlangen diese Ausnahmen entscheidende Wichtigkeit im politischen

Gesetzgebungsprozess, insbesondere die Beschlussfassung, da die Regierung entscheiden kann, welche möglichen Gesetze dem Nationalrat vorgelegt werden, und welche nicht (Dachs 1997: 130). Alle Gesetzesvorlagen der Minister bedürfen der einstimmigen Zustimmung der Regierung. Damit obliegt jedem Minister ein faktisches Vetorecht, da kein Beschluss gegen den Willen auch nur eines einzigen Regierungsmitglieds gefasst werden kann (Tálos 2000: 12).

Prinzipiell wird indes von einstimmigen Beschlüssen der Regierungsmannschaft ausgegangen, so dass zwischen den Ministern und dem Bundeskanzler ein hoher Grad an Homogenität in politischen Entscheidungen herrschen muss. Die Erfahrungswerte bei der Regierung weisen aufgrund der Tatsache, dass es sich um ein Kollegialorgan handelt, auf Konfliktpotenziale hin (Rudzio 1971: 208). Zum einen besteht bezüglich der Entscheidungsfähigkeit aufgrund der komplexen und vielfältigen Aspekte nicht ausreichend Zeit und zum anderen besteht Konfliktpotenzial aufgrund der Durchsetzungsfähigkeit der Entscheidungen. Die möglichen Ursachen liegen in dem Verlust einer macht-politischen Stellung innerhalb einer Organisation oder der Partei, dem Machtzentrum und dem Verzicht auf Mitarbeit solcher Politiker, die über diese Machtzentren verfügen, da entweder die adäquate Position nicht vakant ist oder eine Regierungstätigkeit unvereinbar mit der jeweiligen Stellung ist. Dennoch kennt die Bundesregierung der Republik Österreich keine Geschäftsordnung und die Beschlussfassungen der Regierung werden auch nicht, wie in Deutschland üblich, durch ein Bundesgesetz geregelt.

Das österreichische Machtzentrum bildet der Kanzler gemeinsam mit den Spitzengremien der Bundesparteien. Bemerkenswert ist, dass das österreichische Entscheidungssystem zwar durchaus dominante Akteure kennt, aber keinen eigentlichen Souverän, so dass das Parlament, wie in parlamentarischen Systemen üblich, als Letztentscheider fungiert (Abromeit/Stoiber 2006: 143). Auch wenn der Kanzler, wie in Deutschland, als stark eingestuft wird, sind seinen Kompetenzen Grenzen gesetzt, da Österreich in der Regel von Koalitionsregierungen regiert wird und zudem sowohl Parteigremien als auch Verbände die Ministerauswahl beeinflussen (ebd.).⁸⁴ Machtbefugnisse ergeben sich für den Kanzler vielmehr von anderer Seite – durch seinen

⁸⁴ Die Bezeichnung als „Kanzlerdemokratie“ passt daher nur in Zeiten von Einparteienregierungen zwischen 1966 und 1983 und insbesondere der Amtszeit von Bruno Kreisky (Abromeit/Stoiber 2006: 138).

Vorsitz in der Paritätischen Kommission, mit der die Sozialpartnerschaft „als eine Art Nebenregierung institutionalisiert wurde“ (Abromeit/Stoiber 2006: 138). Insgesamt verfügt der Kanzler damit, trotz fehlender formelle Richtlinienkompetenz, „über ein erhebliches Maß an Agenda-Kontrolle und darf durchaus als Vetospieler klassifiziert werden (wenngleich als ein solcher „zweiter Klasse““ (Abromeit/Stoiber 2006: 138).

2.4.2.3 Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland

Wie die Regierungskonstellationen in Österreich und der Schweiz dokumentieren, reduziert sich mit zunehmender Machtdispersion der Handlungsspielraum der Exekutive und damit die Möglichkeit für politische Führung (Stoiber 2008: 43). Eine Regierung verfügt nach Stoiber (ebd.) dann über maximalen Handlungsspielraum, wenn

1. möglichst wenige Vetospieler auftreten. Gibt es neben ihr keine weiteren Vetospieler, kann sie ungehindert die eigenen Positionen durchsetzen
2. sie uneingeschränkter Agenda-Setzer ist, sofern weitere Vetospieler existieren
3. sich der Status quo nicht im „unanimity core“, sondern, wenn möglich, sogar weit entfernt befindet und
4. sie sich beim Auftreten mehrerer Vetospieler im Zentrum der Akteure wieder findet.

In parlamentarischen Systemen kann es entsprechend dazu kommen, dass durch die parteipolitische Übereinstimmung von Regierung und parlamentarischer Mehrheit die Regierung als Agenda-Setzer keinen Einschränkungen durch andere Vetospieler unterworfen ist und ihren politischen Führungsanspruch folglich ohne Widerstände durchsetzen kann (ebd.).

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über ein parlamentarisches Regierungssystem mit einer doppelköpfigen Exekutive. Neben dem Präsidenten in seiner Funktion als Staatsoberhaupt sieht es in der Person des Bundeskanzlers einen starken Regierungschef vor, der verfassungsrechtlich eine stärkere Machtposition innehat als der Bundespräsident oder das Parlament (Schmidt 2007: 163). Die infolge ihrer herausragenden Rolle als Führungspersönlichkeit titulierte „Kanzlerdemokratie“ erfährt aber bereits dadurch Einschränkungen, dass der Kanzler in der Auswahl seiner Minister

vom Koalitionspartner abhängig ist (Stoiber 2008: 51). Darüber hinaus wird das Führungspotenzial des Kanzlers beschnitten, wenn er nicht parallel auch Parteivorsitzender ist, so dass es zu einem erhöhten innerparteilichen Koordinationsaufwand kommt (ebd.).

Im Vergleich mit der Schweiz und Österreich nimmt der deutsche Bundeskanzler allerdings dennoch die stärkste Führungsrolle ein, die ihn explizit in der Abwehr parlamentarischer Angriffe stärkt. Der Sturz des Bundeskanzlers beispielsweise erfordert mehr als nur eine zur Abwahl entschlossene Mehrheit im Parlament. Ein Bundeskanzler kann – im Unterschied zum Weimarer Republik – nur durch das konstruktive Misstrauensvotum nach Art. 67 des Grundgesetzes gestürzt werden, das bedeutet, nur durch die Wahl eines neuen Kanzlers und das mit einer Kanzlermehrheit, der absoluten Mehrheit der Stimmen der Parlamentsmitglieder⁸⁵ (Schmidt 2007: 163).

Die starke Stellung des Bundeskanzlers leitet sich primär aus seinem Recht zur Ernennung der Regierungsmitglieder. Die Minister werden nur aufgrund seines Vorschlags vom Bundespräsidenten ernannt oder entlassen (Art. 64 Abs.1 GG). Die Regierungsmitglieder sind demzufolge von dem Erfolg des Regierungschefs abhängig, sowohl in der Frage der Mitgliedschaft in der Regierungsmannschaft als auch im Falle der erfolgreichen Wiederwahl, von freiwilligen Rücktritten Einzelner einmal abgesehen (Gabriel 2005: 241). Die Minister sind prinzipiell dem Gesetz und dem eigenen Ministerium verantwortlich. Sie leiten ihre Geschäftsbereiche selbstständig und sind nicht unmittelbar dem Parlament gegenüber verantwortlich (Hesse 2004: 282). Allerdings entscheidet über Meinungsverschiedenheiten die Bundesregierung und über den Kurs der Bundesregierung hat nach Art. 65 GG der Bundeskanzler mit seiner Richtlinienkompetenz zu entscheiden. Diese Richtlinienkompetenz kann je nach Führungsstärke des jeweiligen Bundeskanzlers allerdings durchaus unterschiedlich interpretiert werden.

In den Kompetenzbereich des Kanzlers fällt auch die Festlegung der jeweiligen Zahl und Geschäftsbereiche der Ministerien. Der Bundeskanzler hat gegenüber „untreuen“ Bundestagsmitgliedern die Möglichkeit, im Bundestag die Vertrauensfrage zu

⁸⁵ Diese innovative Nachfolgeregelung hat auch international für Aufsehen gesorgt, da sie an die Stelle einer bloßen Demontage der Regierungsspitze einen stabilitätsorientierten Regierungswechsel setzt (Schmidt 2007: 163).

stellen und kann somit, unter Umständen, den Bundestag auflösen, die Geschlossenheit der Fraktion und des Koalitionspartners als machtpolitisches Element erzwingen, beziehungsweise die Erklärung des Gesetzgebungsnotstands ansteuern (Rudzio 2000: 285). Ein weiteres Charakteristikum der Konstruktion des Grundgesetzes ist nach Art. 76 GG das kollegiale Kabinettsprinzip, nach dem das Kabinett im Gesetzgebungsprozess durch Initiativen oder Stellungnahmen zu Vorschlägen des Bundestags reagieren beziehungsweise agieren kann (ebd.: 290). Diese Handlung als Kollektiv betrifft ebenso den Erlass von Verwaltungsvorschriften (Art. 84 GG) wie die Änderungen von Gesetzen, die die Struktur des Haushaltsplans betreffen (Art. 113 GG) (ebd.). Das Ressortprinzip für die Ministerien gibt dem Minister das Recht, „(...) dass jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig unter eigener Verantwortung“ (Art. 65 GG) leiten kann. Dieses Prinzip steht allerdings im Widerspruch zum Kanzlerprinzip und der damit verbundenen Richtlinienkompetenz. Diese Kompetenz liegt in der persönlichen Machtposition, die sich aus der Summe der Führungsstärke des Kanzlers, der Stärke in seiner Koalition und seiner Partei und wahrscheinlich seiner Person als Ganzes ergibt. Insgesamt obliegen dem Bundeskanzler die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Regierungsgeschäfte. Die Regierung kann gemäß Art. 76 GG Gesetze in den Bundestag einbringen und auf der Grundlage von Gesetzen Rechtsverordnungen erlassen (Art. 80 GG).

Insgesamt ist das staatliche Entscheidungssystem in Deutschland stark von situativen Vetospielern, den Parteien, geprägt. Wäre er nicht auf die Koalitionsbildung angewiesen, würde der Bundeskanzler den entscheidenden institutionellen Vetospieler darstellen und den Bundestag in eine Nebenrolle verweisen (Abromeit/Stoiber 2006: 133). Trotz der Machtteilung ist die Regierung dennoch der zentrale Agenda-Setzer im parlamentarischen System Deutschlands, da der in parlamentarischen Regierungssystemen übliche Dualismus von Regierung und Opposition ein Machtmonopol verhindert. Zwar werden Regierung und Parlamentsmehrheit für eine Legislaturperiode zu einer „Handlungseinheit“; ihre Handlungsfreiheit wird allerdings durch die parlamentarische Opposition und das periodisch wiederkehrende Wählervotum eingeschränkt (Stykwow 2007: 181).

Übernimmt die Regierung innerhalb einer solchen Konstellation die Initiativfunktion, kann der Bundestag als Vetospieler allerdings sogar absorbiert werden (Stoiber

2008: 51). Die Bedeutung des Bundesrates als Vetospieler hängt dabei grundsätzlich vom Parteienwettbewerb ab, der, auf die Bundesebene ausgerichtet, dazu führt, dass Parteiinteressen die föderalen Interessen im Bundesrat dominieren. Stellt die Regierungsmehrheit im Bundesrat die Mehrheit, kann dieser absorbiert werden und die Bundesregierung dominiert als Agenda-Setzer das System, wobei sie nur durch wenige weitere Vetospieler eingeschränkt wird (ebd.). Unerlässlich für den Erfolg politischer Führung ist dabei die schnelle und möglichst unveränderte Implementierung und Umsetzung von Vorschlägen der Regierung. Dazu kommt als weitere Anforderung, „substantielle Politikveränderungen“ zu initiieren, um Reformfähigkeit belegen zu können (ebd.: 38). Zu zögerliche Änderungsprozesse werden schnell als unzureichend verurteilt und können zu Stimmenverlust und Abwahl einer Regierung führen.

Daraus ließe sich ein großes Potenzial für politische Führung erwarten. Dieses wird allerdings dadurch eingegrenzt, dass es seit 1961 Koalitionsregierungen von zwei Parteien als effektiven Vetospielern gibt. Dabei wirken die ideologischen Differenzierungen insbesondere in Phasen großer Koalitionen restriktiv. Dazu kommen die Ambitionen der Ministerpräsidenten der Länder, die in der Verfolgung eigener politischer Interessen und Ziele oftmals die gemeinsame Linie der Bundespartei verlassen und damit selbst in Zeiten einer Regierungsmehrheit „im Bundesrat für einen Unsicherheitsfaktor sorgen“ (Stoiber 2008: 51). Dominiert wird das deutsche Regierungssystem damit letztlich von situativen Vetospielern.

2.5 Die Vetomacht der Legislative – Bikameralismus als Reformbremse

2.5.1 Die Schweizerische Bundesversammlung

Parallel zu Österreich und Deutschland verfügt auch die Schweiz über die gängigen parlamentarischen Institutionen eines Parlamentes, das aus zwei Kammern besteht, der Bundesversammlung und dem im Vorangegangenen bereits ausführlich betrachteten Bundesrat, der die Regierungsfunktion ausübt. In der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird das Parlament in den Artikeln 148 bis 173 unter der Überschrift Bundesversammlung behandelt. Dabei sind die Bestimmungen über Nationalrat und Ständerat zusammengefasst. Beide Kammern sind gleichberechtigt, und jedes Gesetz bedarf ihrer beider Zustimmung. Nationalrat und Ständerat werden unterschiedlich gewählt, der Nationalrat als Vertretung des Volkes, letzterer als Vertretung der Stände, also der Kantone. Die Bundesversammlung repräsentiert damit sowohl die Rechte der Stände als auch die Interessen des Volkes (Art. 148 BV).

Das Parlament ist die oberste Gewalt, weil es die beiden konstituierenden Elemente repräsentiert: das Volk und die Kantone. Daher hat auch bis heute das Bundesgericht nicht die Kompetenz, Parlamentsbeschlüsse zu annullieren, da dies die Volkssouveränität negieren würde (Linder 2004:104). Die Besetzung der beiden Kammern differiert regelmäßig, obwohl die Kantone für beide Kammern die Wahlkreise bilden. Dies hängt damit zusammen, dass die Kantone auf Basis ihrer jeweiligen Bevölkerungszahl vertreten sind, während im Ständerat dagegen alle Kantone mit jeweils zwei Räten vertreten sind. Aus der verfassungsrechtlich determinierten Zusammensetzung des Ständerates resultiert ein faktisches Mehrheitswahlsystem, weshalb im Ständerat nur die größeren Parteien vertreten sind. Dagegen bewirkt das im Bund rechtlich geltende Verhältniswahlsystem, das sich im Nationalrat etliche kleine und kleinste Parteien finden (Abromeit/Stoiber 2006: 89).

Das Mandat üben die Schweizer Abgeordneten im „Milizsystem“, das heißt nebenberuflich, aus. Abgeordnete beider Kammern haben eine Amtszeit von vier Jahren bis zur Neuwahl. Die Abgeordneten beider Kammern sind keine individuellen Repräsentanten, sondern werden über eine Parteiliste gewählt. Die Bundesversammlung ist zwar ein Arbeitsparlament, aber es setzt sich ausschließlich aus nebenberuflichen

Abgeordneten zusammen, auch als „Milizcharakter“ bezeichnet. Dennoch arbeitet es durchaus professionell und behauptet seine Macht zwischen den anderen Staatsorganen und der Direktdemokratie (Church 2004:103).

Es gibt vier jeweils dreiwöchige Sessionsen der Räte, dazu Kommissions- (Ausschuss), Fraktions- und Parteiarbeit. Insgesamt beträgt die Belastung 50 bis 70 Prozent eines Vollamtes (Linder 2003:493). Daneben gehen die Parlamentarier theoretisch noch einer zivilen Erwerbsarbeit nach. Trotz offizieller Darstellung als „Milizparlament“ sind doch 14 Prozent der Abgeordneten Berufspolitiker, 82 Prozent halbprofessionell und nur 4 Prozent sind „Amateurpolitiker“. Die durchschnittliche Verweildauer im Parlament beträgt zwei Legislaturperioden, also acht Jahre (Church 2004: 105). Die Schweizer Parlamentarier fallen unter den Schutz der Immunität und Indemnität (Church 2004: 105). Kritisiert wird oftmals die Nähe von Abgeordneten zu Interessengruppen, was die Repräsentativität des Parlaments einschränke.

Da beide Kammern den gleichen Rang haben, werden alle Gesetzesvorlagen in beiden Kammern behandelt. Diese tagen jedoch getrennt (Art. 156). Jede Kammer wählt einen Präsidenten und seinen Stellvertreter für die Dauer von einem Jahr (Art. 152 BV). Auf Koordinationstreffen zwischen Vertretern beider Kammern wird die Arbeit nach Dringlichkeit zwischen beiden Kammern abgestimmt und ein so genannter „Erstrat“ bestimmt, also die Kammer, die die Vorlage zuerst behandelt (Linder 2003: 494). Der formale Handlungsspielraum des Parlaments ist groß. So sind die verfassungsrechtlichen Funktionen zum einen die Wahl der Regierung, der Bundesrichter, des Kanzlers und des Generals in Kriegszeiten. Auch hält die Bundesversammlung das Recht der Budgetplanung, der Beschlussfassung, der Gesetzgebung und die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung, sowie das Initiativrecht bei Gesetzen. Weiterhin kann die Bundesversammlung sämtliche Regierungsvorlagen zurückweisen. Außerdem erlaubt das Instrument der parlamentarischen Initiative, das jedem einzelnen Rat offen steht, selbstständig Gesetzesänderungen oder Neuverabschiedungen durchzuführen (Linder 2003: 494). Beide Kammern haben zehn ständige (gespiegelte) Fachausschüsse (Legislativkommissionen), zwei Aufsichtskommissionen, sowie vier weitere Sonderkommissionen. In den Fachausschüssen werden die Gesetzesvorlagen im Vorfeld der Plenardebatte behandelt (Schweizer Parlament 2006). Über das behandelte Gesetzesvorhaben wird ein Bericht angefertigt. Dieser

beinhaltet eine Abstimmungsempfehlung sowie eventuelle Änderungsanträge. Über diese wird dann versucht, bereits im Vorfeld der Debatte einen Kompromiss zu erzielen (Church 2004: 106).

Zusätzliche Instrumente, um Druck auf die Regierung auszuüben, sind das Postulat und die Motion⁸⁶, die die Regierung zur Prüfung beziehungsweise zur Aufnahme einer Gesetzgebungstätigkeit veranlassen kann. Im Falle eines positiven Votums im Plenum wird der Gesetzesentwurf an die andere Kammer beziehungsweise den dort zuständigen Ausschuss weitergeleitet. Dessen Anträge werden dann ebenfalls im Plenum unter Vorabklärung strittiger Punkte behandelt und einer Entscheidung zugeführt. Aufgrund der unterbrochenen Sitzungsperioden kann selbst die Behandlung in einer Kammer viele Monate in Anspruch nehmen (Church 2004: 106). Gibt es unterschiedliche Vorschläge der beiden Kammern, findet ein „Differenzbereinigungsverfahren“ statt, in dem Vertreter beider Kammern verhandeln, um zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen. Es kommt nur selten vor, dass für Vermittlungen mehr als zwei Treffen nötig sind. Im Falle des Kompromisses wird in jeder Kammer nur noch eine einfache Mehrheit benötigt (Church 2004:106). Bleibt die Vermittlung erfolglos, und es kommt keine gemeinsame Fassung zustande, ist die Vorlage gescheitert (Linder 2003: 494). Das Gesetzgebungsverfahren zeigt, dass beide Kammern gleichwertig sind (Church 2004: 106). Es gibt Funktionen, bei denen beide Kammern als Vereinigte Bundesversammlung tagen (Art. 157 BV). Dafür stehen im Nationalrat separat ausgewiesene Sitzplätze für 46 Ständeräte bereit. Das bedeutet, dass die zweite Kammer durch das Prinzip „one man one vote“ bei Bundesratswahlen und dergleichen unterrepräsentiert ist. Aufgrund der Parteiangehörigkeiten wird dieses Missverhältnis kompensiert, aber der kantonale Einfluss auf die Bildung des Bundesrates bleibt formal gering. Als Vereinigte Bundesversammlung entscheiden neben den Wahlen zum Bundesrat beide über den Bundeskanzler, die Bundesrichter, den

⁸⁶ Die Anregung, einen Rechtssetzungsprozess auszulösen, kann sowohl vom Volk, den Kantonen, der Regierung oder eben dem Parlament kommen. Dabei wird das parlamentarische Initiativrecht quantitativ bedeutsamer eingeschätzt als die Volks- oder Standesinitiative. Innerhalb des parlamentarischen Initiativrechtes wird unterschieden zwischen parlamentarischen Vorstößen in Form einer Motion oder eines Postulats, wodurch der Bundesrat zur Tätigkeit aufgefordert wird, und der parlamentarischen Initiative im engeren Sinne, wonach das Parlament den Erlassentwurf selber erarbeitet (Klöti et al. 1999: 138). Formal unterscheiden sich die Motion und das Postulat dadurch, dass die Motion einen verbindlichen Auftrag an den Bundesrat darstellt, der vorab der Zustimmung beider Kammern bedarf, während das Postulat nur die Prüfung eines Erlassentwurfes fordert und nur von einer Kammer genehmigt werden muss.

General in Kriegszeiten, Organstreitigkeiten, Begnadigungen und über die Gültigkeit von Volksinitiativen (Art. 139 BV).

Die Ausschüsse beider Kammern können sich praktisch das ganze Jahr über versammeln, Plenarsitzungen des Parlaments finden nur viermal im Jahr für je drei Wochen statt. Für die Beschlussfähigkeit ist die Präsenz von mindestens der Hälfte der Abgeordneten erforderlich. Die Fraktionen sind bedeutsam für die politische Willensbildung, da von ihnen der Großteil von politischen Initiativen ausgeht. Machtzentren sind Fraktionen dagegen nicht. Da es kein Misstrauensvotum gegen die Regierung gibt, gibt es auch weniger Fraktionsdisziplin. Für deren Präsidenten bedeutet dies nicht gerade einen Machtzuwachs. So sind die Fraktionen bei der Stimmabgabe nicht selten gespalten (Linder 2003: 494). Dabei rückt der Schweizer Abgeordnete in die Nähe der Idealvorstellung eines Volksvertreters, der aufgrund seiner Abhängigkeit in Fraktion, Partei und Regierung nur nach bestem Wissen und Gewissen entscheiden muss (ebd.). Allerdings haben die Schweizer Abgeordneten für ihre Arbeit relativ wenig infrastrukturelle Unterstützung, das heißt Büromitarbeiter und wissenschaftlichen Dienst (Church 2004: 105). Begrenzt wird die Unabhängigkeit der Abgeordneten weiterhin durch die direkte Demokratie und auch starke partikuläre Verbandsinteressen (ebd.: 494).

Beide Kammern haben auch eine je eigene Charakteristik. Der Nationalrat ist eher politisiert und innovativer, während der Ständerat – wie oft in bikameralistischen Systemen – das mehr personalisierte, retardierende und konservative Moment darstellt (Church 2004: 106). Nach Art. 149 BV besteht der Nationalrat aus 200 Abgeordneten, die in direkter Wahl nach den Regeln des Proporz bestimmt werden. Wahlkreise sind dabei die Kantone. Die ihnen zustehende Sitzanzahl wird ihnen nach Bevölkerungsanteil zugesprochen. Jeder Kanton stellt mindestens einen Nationalrat (hier demzufolge Majorzwahl). Gewählt wird nach Parteilisten. Die Sitzanzahl jeder Partei richtet sich nach der Stimmenanzahl. Gewählt sind die Kandidaten mit den meisten Stimmen auf der Parteiliste. Kumulieren und Panaschieren sind dabei erlaubt (Linder 2003: 493). Auf Bundesebene gibt es keine Sperrklauseln. Daher sind auch einige nicht-etablierte Kleinparteien im Nationalrat vertreten. Insgesamt ergibt das Wahlsystem eine proportionale Repräsentation der verschiedenen Parteien beziehungsweise Wählergruppen.

Es lässt sich abschließend festhalten, dass mit dem Schweizerischen Parlament, der Bundesversammlung, nicht nur ein, sondern vielmehr zwei institutionelle Vetospieler in den Politikprozess einwirken, da jeder Gesetzesbeschluss der Zustimmung beider Kammern bedarf (Abromeit/Stoiber 2006: 89). Damit ist die Mehrheit der institutionellen Vetospieler in der Schweiz bereits genannt, da nur noch das Volk als institutioneller Vetospieler hinzukommt. Durch die Besonderheit des schweizerischen Vielparteiensystems verfügen die Regierungen im Parlament nur über unzuverlässige Mehrheiten. Dazu kommt, dass beide Kammern einem starken Einfluss der Kantone ausgesetzt sind, da jede Regierungsfraktion wiederum in verschiedene Kantons-Gruppierungen gegliedert ist, zwischen denen Konsensbeschlüsse nur schwer erreicht werden. Sollte es dennoch einer Regierungsfraktion gelingen, mehrheitlich einen Gesetzbeschluss zu fassen, ist es gut möglich, dass eine der kantonalen Gruppen aus einer der Regierungsparteien darauf mit einem Referendum reagiert. Daher zählen nicht nur die vier Parteien der „Zauberformel“ als situative Vetospieler, sondern auch einzelne Teile davon. Das Resultat sind unübersichtliche politische Konstellationen und eine Regierungspolitik, deren Durchsetzung zu einem „Vabanque-Spiel“ avanciert (Abromeit/Stoiber 2006: 92).

2.5.2 Der Nationalrat in Österreich

Der Nationalrat ist in seiner Struktur als Fraktionenparlament gekennzeichnet, das in Österreich als Klub bezeichnet wird. Die Klubobleute bilden die Spitzen der Fraktionen (Dachs 1997: 211). Weiterhin existiert im Nationalrat eine Präsidialkonferenz. Dieser Konferenz gehören drei Präsidenten und die Klubobleute an. Die Präsidialkonferenz klärt Fragen wie Redezeiten, Termine für Ausschüsse und ist für die interfraktionelle Konsensfindung zuständig. Erreicht die Präsidialkonferenz kein einstimmiges Abstimmungsverhältnis, entscheidet der erste Präsident des Nationalrats.

Der Nationalrat ist nach Art. 24 B-VG das Arbeitsparlament, das zusammen mit dem Bundesrat die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierung ausübt. Die Mitglieder werden direkt vom Volk gewählt. Weiterhin hat der Nationalrat die Aufgabe, bei der Gesetzgebung mitzuwirken, das bedeutet, als verfassungsrechtliches Organ die Verwaltung zu unterstützen und als Kontrolle der Verwaltung zu wirken. Dabei be-

dient sich der Nationalrat so genannter Hilfsorgane, wie zum Beispiel dem Rechnungshof und der Volksanwaltschaft (Adamovic 1983:177). Eine weitere Kontrollfunktion hat der Nationalrat gegenüber der Regierung. Deren Mitglieder können vom Nationalrat mit einer Anklage vor dem Verfassungsgericht in der Ministeranklage nach Art. 142 B-VG nach einfacher Mehrheit zur Verantwortung gezogen werden.

Eine weitere Möglichkeit ist das Interpellationsrecht, welches beinhaltet, dass mindestens fünf Abgeordnete des Nationalrats, gleichzeitig schriftliche Antragsteller und Mitglieder der Bundesregierung über Gegenstände der Vollziehung befragen dürfen. Im Rahmen des Resolutionsrechts kann der Nationalrat den Regierungsmitgliedern die Ausübung der Vollziehung durch Entschließung zuweisen. Dieser Entschluss ist ein Mehrheitsentschluss. Allerdings stellen die wichtigsten Aspekte des parlamentarischen Kontrollrechts in Österreich das Untersuchungsrecht und das Misstrauensrecht dar. Nach dem Enqueterrecht kann der Nationalrat durch Mehrheitsbeschluss nach Art. 53 Abs. 1 B-VG Mitglieder der Regierung oder Parlamentsangehörige zu einer Sache befragen. Die möglichen Themengebiete müssen nicht zur Vollziehung des Bundes gehören, was das Enqueterrecht vom Resolutions- und Interpellationsrecht maßgeblich unterscheidet. Die Ergebnisse werden einem Plenum des Nationalrats weitergeleitet, da der Untersuchungsausschuss nur eine aufklärende Funktion ausübt. Das Misstrauen wird nach Mehrheitsentschluss vom Nationalrat, einem Mitglied der Bundesregierung oder einem Bundesminister nach Art. 74 Abs. 1 B-VG ausgesprochen und dieser wird vom Bundespräsidenten seines Amtes enthoben.

Zentrale Aufgabe des Nationalrats bleibt allerdings die Gesetzgebung. Innerhalb des Gesetzgebungsprozesses werden Gesetzesentwürfe zunächst innerhalb der verschiedenen Ressorts ausgearbeitet. Dies erfolgt häufig im Dialog mit relevanten gesellschaftlichen Interessenorganisationen, insbesondere den in der Sozialpartnerschaft vertretenen Dachverbänden, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, der Bundesarbeitskammer, der Wirtschaftskammer Österreich und der Präsidentenkonferenz der Land-wirtschaftskammern (Tálos 2000: 13). Aus deren Reihen kommen häufig Anregungen für die Schaffung oder Änderung gesetzlicher Regelungen. In enger Koordination mit und der Begutachtung durch andere Ministerien und die Ver-

bände und Kammern werden schließlich die Gesetzesentwürfe erstellt, die anschließend dem Ministerrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden (ebd.)⁸⁷.

Hat der Ministerrat den Gesetzesentwürfen zugestimmt, werden diese als Regierungsvorlagen an den Nationalrat weitergeleitet. Dort werden sie im jeweils zuständigen Ausschuss in enger Kooperation mit Regierungsmitgliedern, Beamten und Experten, häufig aus den sozial-partnerschaftlichen Verbänden, diskutiert und nötigenfalls modifiziert (Tálos 2000: 14). Als Basis der Beschlussfassung im Nationalrat dient die so genannte Ausschussvorlage, also jener Gesetzestext, der die im jeweils zuständigen Ausschuss beschlossenen Änderungen enthält. Darüber hinaus kommt es häufig zu weiteren Änderungen im Plenum (ebd.). Für die Abstimmung sind eine beschlussfähige Anzahl von Abgeordneten, ein Drittel, erforderlich sowie in der Regel eine einfache Mehrheit. Verfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen und Schulgesetze erfordern jeweils eine qualifizierte Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen (Tálos 2000: 14).

In der Regel agieren die einzelnen politischen Parteien bzw. Parlamentsfraktionen in Ausschuss und Plenum geschlossen, zumal die Regierungsparteien aufgrund der Koalitionsbildung durch Koalitionsdisziplin aneinander gebunden sind. Die meisten Gesetze erhalten darüber hinaus auch die Zustimmung zumindest einer Oppositionspartei. Trotz des seit den 80er-Jahren stark nachlassenden parteipolitischen Konsenses im Nationalrat, werden noch immer „mehr Gesetze von allen Fraktionen als mit den Stimmen jeder nur möglichen Kombination aus zwei oder mehreren Parteien unterstützt“ (ebd.). Gegenüber den Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates hat der Bundesrat ein Vetorecht, das er allerdings innerhalb von acht Wochen nach Vorlage des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat wahrnehmen muss. Verstreicht diese Frist, gilt dies nicht als Einspruch.

Legt der Bundesrat hingegen ein suspensives Veto ein, hat der Nationalrat die Option, seinen ursprünglichen Beschluss (bei einem erhöhten Quorum) zu wiederholen und mit diesem „Beharrungsbeschluss“ das Veto zu überwinden (Tálos 2000: 14).

⁸⁷ Zentraler Erfolgsfaktor eines Gesetzesentwurfes ist seine Konsensfähigkeit, da die Beschlussfassung der Regierung einstimmig erfolgt und der Gesetzesentwurf damit sowohl von den in der Regierung vertretenen Parteien als auch zwischen den verschiedenen Ressorts angenommen werden muss (Tálos 2000: 13)

Damit ist der parlamentarische Gesetzgebungsprozess dann nach Art. 42 B-VG abgeschlossen und das Gesetz wird beurkundet und verkündet. Zwischen 1945 und 1998 hat der Bundesrat 111 Einsprüche erhoben, das betrifft etwa 2 % aller Gesetze, von denen die Volksvertretung 91 durch Beharrungsbeschlüsse zurückgewiesen hat. Von den übrigen 20 Einsprüchen wurden elf Gesetze geändert. Bei neun Gesetzen gab es keine Reaktion, z. B. wegen des Endes der Legislaturperiode, woraufhin diese Gesetze letztlich scheiterten (Wagschal 2001: 291). Die meisten Vetos richteten sich indes gegen Finanz- und Wirtschaftsgesetze. Insgesamt „tendiert die Blockadewirkung des österreichischen Bundesrates jedoch gegen Null“. Dieser Trend wird nach Wagschal (2001: 291) zudem durch die Einbindung der Bundesräte in die parlamentarischen Klubs verstärkt.

Damit ist die institutionelle Machtposition des Nationalrates gegenüber der des Bundesrates deutlich stärker. Zudem nimmt der Nationalrat indirekt Einfluss auf die Regierungsbildung, da die stärkste Partei den Kanzler-Kandidaten nominiert und der Präsident sich in der Regel bei der Ernennung an den Vorschlag der Volksvertretung hält (Abromeit/Stoiber 2006: 138). Direkt kann der Nationalrat der Regierung aber das Misstrauen aussprechen.⁸⁸ Dadurch stellt er in der Regierung faktisch das allein entscheidende institutionelle Organ dar. Seine Vetomacht wird lediglich in den Fällen gelegentlich eingeschränkt, „in denen er Beschlüsse der Paritätischen Kommission lediglich nachzuvollziehen hat“ (Abromeit/Stoiber 2006: 138).

2.5.3 Der Bundestag der Bundesrepublik Deutschland

Der Bundestag der Bundesrepublik Deutschland ist das Parlament und gilt als einziges Bundesorgan, das seine Legitimation aus den freien, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen nach Art. 38 des Grundgesetzes bezieht. Die Wahlperiode beträgt vier Jahre und endet spätestens mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages (Gabriel 2005: 167). Der Bundestag gilt als eines der wichtigsten Organe, das an der Erledigung von Aufgaben in einer Demokratie beteiligt ist. So erfüllt der Bundestag die wichtigen Aufgaben der Regierungsbildung sowie deren Kontrolle, stellt die Repräsentation des Volkes dar und ist für die Gesetzgebung zuständig.

⁸⁸ Es zeigt sich allerdings, dass in der Praxis die Misstrauensanträge, die relativ häufig gestellt wurden, und das durchaus nicht nur seitens der Opposition, immer abgelehnt wurden (Abromeit/Stoiber 2006: 138).

Die zentrale Funktion des Bundestages ist die Regierungsbildung mit der Wahl des Bundeskanzlers und der Ernennung durch den Bundespräsidenten, der vorher einen Kandidaten vorgeschlagen hat. In den meisten Fällen handelt es sich um den Kandidaten der fraktionsstärksten Partei. Sollte der vorgeschlagene Kandidat nicht gewählt werden, bleibt dem Bundestag eine Frist von vierzehn Tagen, um einen Kandidaten mit absoluter Mehrheit zu wählen. Scheitert dieser Wahlgang erneut, gibt es einen letzten Wahlgang, in dem auch eine relative Mehrheit genügt, falls der Bundespräsident dem Kandidat zustimmt. Wenn nicht, kann der Bundespräsident den Bundestag auflösen und Neuwahlen ankündigen. Der Bundeskanzler hat nach der Wahl die Möglichkeit, sein Kabinett mit den Ministern zu ernennen, die vom Bundespräsidenten ernannt werden. Diese können auch nach Vorschlag des Bundeskanzlers entlassen werden, sind also von seiner Richtung beziehungsweise seinen Vorstellungen, im Falle klarer Mehrheitsverhältnisse, abhängig.

Des Weiteren hat der Bundeskanzler die Möglichkeit, dem Bundestag, im Falle unsicherer Mehrheiten, die Vertrauensfrage zu stellen (Art. 68 GG). Sollte diese nicht positiv beantwortet werden, kann der Bundespräsident innerhalb von einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen und Neuwahlen ausrufen. Dieses Instrument hat in der Vergangenheit nicht nur dazu gedient, „schwache“ Kanzler zu ersetzen, es wurde auch in der jüngeren Vergangenheit dazu genutzt, die Mitglieder des Bundestages im Falle unsicherer Gesetzesabstimmungen zu „disziplinieren“ oder künstlich herbeigeführte Neuwahlen aufgrund fehlender Mehrheiten im Bundesrat zu initiieren.

Der Bundestag ist jedoch nicht nur an den Wahl des Bundeskanzlers beteiligt, er ist auch als Wahlgremium bei den Wahlen des Bundespräsidenten, bei den Wahlen der Bundesverfassungsrichter (Art. 94 GG), und bei der Besetzung der obersten Gerichte (Art. 95 GG). Mit zwei Dritteln ist der Bundestag bei der Wahl der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses (Art. 53a GG) und bei der Besetzung des Notparlaments im Verteidigungsfall (Art. 115a GG) beteiligt. Weiterhin besetzt der Bundestag die Position des Wehrbeauftragten (Art. 45 GG) (Gerlach 2002: 178).

Die Kontrollfunktion des Bundestages kann beschrieben werden als „Überprüfung der Regierung bei unmittelbarer oder mittelbarer Sanktionsfähigkeit“ (Steffani 1989:

1328). Diese Sanktionsfähigkeiten bestehen nicht nur in indirekten Maßnahmen wie Budgetrecht, Missbilligungsanträgen und Informationsrechten, sondern haben auch konkrete Wirkung, wie das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67 GG). Dies gibt dem Bundestag die Möglichkeit, der Regierung das Misstrauen auszusprechen, ohne wiederum einer neuen Regierung das Vertrauen auszusprechen, was den größten Unterschied zum entsprechenden Passus der Weimarer Reichsverfassung ausmacht (Gerlach 2002: 179). Das Misstrauensvotum ist allerdings nur gegen den Bundeskanzler gerichtet, einzelne Mitglieder der Regierung können nur durch einen Missbilligungs- oder Entlassungsantrag aus dem Amt entlassen werden. Im Rahmen der Gesetzgebung hat der Bundestag die Möglichkeit, neben der Bundesregierung und dem Bundesrat Gesetzesvorschläge einzubringen, wobei einige Anforderungen aus der Geschäftsordnung erfüllt sein müssen. Bei Rechtsverordnungen hat der Bundestag alleiniges Recht der Verabschiedung.

Die Aufgaben und Funktionen des deutschen Bundestages stehen heute im Zentrum des politischen Geschehens in Deutschland. Damit wurde die These vom „machtlosen Parlament“ Karl Loewensteins widerlegt, der angesichts der starken Führungspersönlichkeit Konrad Adenauers befürchtete, dass dieser das Parlament „politisch degradieren“ würde (Schmidt 2007: 158). Der heutige Bundestag stellt weder ein Anhängsel des Kanzlers noch das eines mächtigen Präsidenten dar. Auch die Unterordnung unter eine Krone ist lange Geschichte und damit der „negative Parlamentarismus“ des Reichstags bis 1918 überwunden (Schmidt 2007: 159). Als institutioneller Repräsentant der Volkssouveränität fungiert er nicht nur als „Stempelkissen“ extraparlamentarischer Vorentscheidungen, sondern er bildet den „Rahmen für die Koordinierung der Netzwerke von Akteuren aus Parlamentariern, Parteistrategen, Interessengruppen, Ministerialbeamten“ und der föderativen Einheiten (Schmidt 2007: 162).

Insgesamt ist er das einflussreichste Parlament in der Geschichte Deutschlands, auch wenn sein Spielraum begrenzter ist, als es „angesichts des Wandels vom negativen zum positiven Parlamentarismus zu erwarten war“ (Schmidt 2007: 162). Seine Machtposition wird von zahlreichen Mitregenten und Vetospielern eingeengt.⁸⁹ Dazu

⁸⁹ Schmidt (2007: 159) führt an, dass der deutsche Bundestag im europäischen Vergleich mehr Mitregenten und Vetospieler hat als alle anderen Parlamente mit Ausnahme des Schweizerischen Nationalrats.

gehören insbesondere die Koalitionsparteien, der Bundesrat, die Länderregierungen, die Zentralbank, die Verfassungsgerichtsbarkeit, „gesellschaftliche Assoziationen“, die Staatsaufgaben wahrnehmen, und öffentlich-rechtliche Einrichtungen mit starken „Selbstverwaltungstendenzen“ (Schmidt 2007: 159). Dazu kommen Machtlimitierungen aufgrund externer Souveränitätsbeschränkungen.⁹⁰

Die stärkste Souveränitätsbeschränkung erfährt der deutsche Bundestag allerdings durch die Koalitionsparteien. Die Konkurrenz zweier großer politischer Gruppierungen ist ein Novum in der deutschen Verfassungsgeschichte und die Ursache dafür, dass sich „innerhalb des Bundestages in allen wichtigen Fragen eine eindeutige Frontstellung zwischen den Fraktionen der Regierungsparteien und Opposition“ ergibt. Dadurch stehen sich nicht Bundesregierung und Bundestag gegenüber, sondern die Bundesregierung „mit der sie tragenden Koalition und Opposition“ (Willoweit 2005: 455). Im Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition übernimmt die Regierungsmehrheit die Initiativfunktion, wodurch der Bundestag als Vetospieler letztlich sogar absorbiert werden kann (Stoiber 2008: 50).

Eine weitere Einschränkung seiner Machtposition erfährt der Bundestag zudem durch die starke Stellung der Judikative, insbesondere durch die im Bundesverfassungsgericht institutionalisierte Verfassungssouveränität. Dazu kommt die einflussreiche Position des Bundesrates in der Gesetzgebung, die den Handlungsspielraum des Deutschen Bundestages stark einengt (Schmidt 2007: 161). So indizieren etwa die hohe Zahl und der hohe Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze⁹¹ „eine Machtverschiebung vom Bundestag zum Bundesrat“. Darüber hinaus beschränkt die hohe Zahl „fachbruderschaftsartiger Bund-Länder-Gremien die Autonomie und Souveränität des Bundestags“ und die Ratifikationslage, in die der Bundestag häufig aufgrund von politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene sowie Kompromissen zwischen Bund und Ländern gedrängt wird (Schmidt 2007: 161).

Abschließend lässt sich festhalten, dass der Bundestag im staatlichen Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland, neben dem Bundeskanzler und dem Bundesrat, einen der drei institutionellen Vetospieler darstellt. Dies gründet vornehm-

⁹⁰ Bis 1955 wirkte das Besatzungsstatut machtlimitierend, bis 1990 Vorbehaltsrechte der Siegermächte und in der neueren Zeit Souveränitätstransfers an internationale Organisationen wie beispielsweise die EU (Schmidt 2007: 159).

⁹¹ Bis zur Föderalismusreform 2006 betraf das mehr als 60 % der Gesetze in einer Wahlperiode

lich in seiner Stellung als formales Zentrum. Er wählt den Regierungschef und kann ihn, mittels eines Misstrauensvotums auch stürzen. Im Falle einer stabilen Regierungsbildung, übernimmt der Regierungschef, der Kanzler, allerdings die Funktion des Agenda-Setzers (Abromeit/Stoiber 2006: 131). Zudem wird die Machtposition des Bundestages dadurch beschränkt, dass er dem Kanzler das Misstrauen nur „konstruktiv“ aussprechen kann. Und nicht zuletzt spielt eine wesentliche Rolle, dass in der Regel Koalitionsregierungen die zentrale Machtposition einnehmen, wodurch sich die Möglichkeiten des Regierungschefs reduzieren, „seine Mehrheit im Parlament zu disziplinieren“ (Abromeit/Stoiber 2006: 131).

2.5.4 Legislative und Regierungsmacht im Vergleich

Die vergleichende Betrachtung der Kompetenzen der Regierungen und der jeweiligen Legislative ist im Rahmen dieser Untersuchung natürlich auch abhängig von den jeweiligen Mehrheiten, die bei den Wahlen erzielt worden sind. Sicherlich sind jedoch eine Grundtendenzen der Machtausstattung und Kompetenzen in den jeweiligen Ländern beschreib- und vergleichbar.

Die schwächste Stellung besitzt die Regierung der Schweiz als Kollegialorgan. Art. 177 Abs. 1 der Bundesverfassung legt fest, dass „der Bundesrat als Kollegium entscheidet“. Weiterhin legt Art. 12 fest, dass „die Mitglieder des Bundesrates die Entscheidung nach außen vertreten“. Diese Festlegung der Einstimmigkeit nach außen war in der Schweiz nicht immer der Fall. Einzelne Mitglieder des Bundesrates haben ihren Unmut bei den Entscheidungen des Bundesrates schon geäußert. In diesem Falle hat der jeweilige Bundespräsident keine Möglichkeiten, diese disziplinarischen Strafen auszusetzen. Mit Ausnahme seiner repräsentativen Funktion besitzt er keine Richtlinienkompetenz. Dies bildet einen weiteren Malus abgesehen von der Kürze der Amtszeit. Der Bundesrat als Kollegialorgan entscheidet aber eben nicht final. Die Entscheidungen werden letztendlich von der Bundesverwaltung und in den meisten Fällen von den Kantonen mitentschieden. Somit ist die Schweizer Regierung von einer starken Konsensfindung abhängig.

Die österreichische Regierung hat in Verbindung mit dem Nationalrat eine recht weitgehende Befugnis. Da die Gewaltenteilung sowohl horizontal als auch vertikal recht

gering ist, können Reformprojekte leichter durchgesetzt werden. Auch hier sei auf die jeweiligen Machtverhältnisse sowohl im Bundesrat als auch im Nationalrat verwiesen, allerdings konnte die Regierung Schlüssel in beiden Kammern auf eine Mehrheit zurückgreifen. Blockademacht als Instrument der Legislative hatte die Opposition allerdings nur bei Verfassungsänderungen.

Die Rolle der Regierung und der Legislative in der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sich im Wesentlichen nur in zwei Punkten im Vergleich zu den Österreichern. In der Rolle des Bundeskanzlers mit dem Kanzlerprinzip der im Gegensatz zu seinem österreichischen Kollegen nicht nur primus inter pares ist, sondern auch die Richtlinienkompetenz besitzt. Der zweite wesentliche Unterschied ist die stärkere Stellung des Bundesrates bei der Verabschiedung von Gesetzen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Regierung als Legislative in Österreich den größten Spielraum und die größte Machtkompetenz besitzt. Zwar ist die Stellung des Bundeskanzlers der Republik Österreich nicht so stark wie die des Bundeskanzlers, allerdings sind diese Rollen stark von der persönlichen Ausgestaltung der jeweiligen Person und den Mehrheitsverhältnissen der jeweiligen Kammern abhängig.

2.6 Das Vetopotenzial föderaler Elemente

2.6.1 Der Ständerat der Schweiz

Das schweizerische Zweikammersystem setzt sich zusammen aus der im Vorangegangenen betrachteten Volkskammer, dem Nationalrat, und der Kantonskammer, dem Ständerat, die beide bezüglich ihrer Kompetenzen gleichgestellt sind. Dies gilt als eines der „Kernstücke der Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung des Bundes“ (Klöti et al. 1999: 85). Der Ständerat bildet die kleine Kammer des Schweizer Parlaments. Der Name kommt von „Stand“, der alten Bezeichnung für die Schweizer Kantone. Er besteht aus 46 Mitgliedern, je zwei für jeden Kanton und je eines für jeden der früher Halbkantone genannten Kantone⁹², die gewöhnlich in Majorzwahl vom Volk gewählt werden⁹³. Der Kanton Zürich hat mit 1.2 Millionen Einwohnern also im Ständerat das gleiche Gewicht wie Uri mit 35.000 Einwohnern.

Die Mitglieder des Ständerats werden als Ständerätinnen und Ständeräte bezeichnet. Ihre Amtsdauer beträgt vier Jahre. Das Wahlverfahren und die finanzielle Entschädigung unterliegen kantonalem Recht (Klöti et al. 1999: 85). Die Sitzungen des Ständerates leitet der auf ein Jahr gewählte Ständeratspräsident. Die Ständerätinnen und Ständeräte stimmen ohne Instruktionen ihrer Kantone oder Kantonsregierungen – dies beispielsweise im Gegensatz zum deutschen Bundesrat – und sind in der Ausübung ihres Mandates somit völlig frei. Entsprechend ist die althergebrachte Formulierung «Vertretung der Kantone» irreführend und entspricht weder dem Recht noch den Tatsachen. Ältere wie auch neuere Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Interessen der Kantone im Ständerat wie im Nationalrat gleichlautend artikuliert werden, weshalb der Ständerat nur begrenzt als faktische Gliedstaatenvertretung fungiert. Zugleich wird die „Verdopplung bürgerlicher Interessen“ kritisiert, da sowohl große als auch kleine Kantone gleich stark vertreten sind (Klöti et al. 1999: 85).

Da beide Kammern politisch völlig gleichwertig sind, benötigen alle Bundesbeschlüsse die Zustimmung sowohl vom Ständerat, als auch vom Nationalrat. Alle Geschäfte

⁹² Dies sind: Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Nidwalden, Obwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden.

⁹³ Die Wahlen erfolgen in der Regel parallel zu den Nationalratswahlen.

werden nacheinander von beiden Räten behandelt. Die Ratsvorsitzenden legen gemeinsam fest, welcher Rat ein Geschäft zuerst behandelt (Erstrat). Können sich National- und Ständerat nach der ersten Behandlung nicht auf einen gemeinsamen Text einigen, so findet ein Differenzbereinigungsverfahren statt, wobei das Geschäft zwischen beiden Räten „hin und her pendelt“. Nach drei erfolglosen Durchgängen wird die Einigungskonferenz einberufen. Wird der Vorschlag der Einigungskonferenz von einer der Parlamentskammern abgelehnt, ist das Geschäft gescheitert. In der Praxis zeigt sich die Zusammenarbeit der beiden Räte konfliktarm und bietet entsprechend nur ein geringes Blockadepotenzial. In der Mehrzahl der Fälle in den letzten 120 Jahren konnten sich die beiden Kammern nach nur einer Beratung einigen (Klöti et al. 1999: 85).

Die Beteiligung der Kantone bei der Bundesregierung und im Bundesparlament findet auf verschiedene Weisen statt. Bei einer Vernehmlassung⁹⁴ werden beispielsweise alle betroffenen Kantone um Stellungnahme gebeten und können so ihre Ansichten einfließen lassen, bevor das Gesetz überhaupt formuliert wird. Des Weiteren benötigen Verfassungsänderungen das Volksmehr (Nationalrat) und das Ständemehr (Ständerat). Dabei versuchen die einzelnen Kantonsregierungen direkt die Bundesregierung und die Parlamentarier zu beeinflussen, um ihr politisches Gewicht in so genannten „Konferenzen“⁹⁵ zu erhöhen.

Weitgehend oder vollständig in der Gesetzgebungskompetenz der Kantone liegen das kantonale Staatsrecht, Gemeindewesen, Verhältnis von Kirche und Staat, Gerichtsorganisation, Notariatswesen, Schulwesen, Heimatschutz, Gesundheitswesen (Krankenhäuser, Ärztezulassung, Patientenrechte), direkte Steuern (außer der direkten Bundessteuer), Bauwesen, Regionalplanung, regionale Infrastruktur (Straßen, öffentlicher Nahverkehr), Sozialhilfe, Polizeiwesen, Gastgewerbe und Ladenöffnungszeiten, Strafvollzug und die Bestimmung ihre Amtssprache(n). Trotz dieser Trennung werden viele Aufgaben gemeinsam wahrgenommen.

⁹⁴ Die Vernehmlassung, auch Vernehmlassungsverfahren genannt, ist eine wichtige Phase im Gesetzgebungsverfahren der Schweiz. Bei der Vorbereitung jeder Verfassungsänderung, neuer Gesetzesbestimmungen, wichtiger völkerrechtlicher Verträge sowie anderer Vorhaben von grosser Tragweite werden die Kantone, politischen Parteien und Verbände vom Bundesrat zur Stellungnahme eingeladen – zudem hat jeder Bürger ein Recht gehört zu werden, auch wenn dieser nicht eingeladen ist. Das Ziel ist, die Erfolgchancen des Projektes im weiteren Gesetzgebungsprozess abschätzen zu können, auch um eine „referendumssichere“ Vorlage präsentieren zu können.

⁹⁵ Als Beispiel können hierbei die Erziehungs-, oder Gesundheitskonferenz genannt werden.

Die gängige Praxis ist, dass der Bund allgemeine Regeln aufstellt und die Kantone für deren Ausgestaltung zuständig sind. Dies gilt beispielsweise für die Raumplanung oder das Forstrecht. Eine andere, häufig angewandte Praxis ist, dass der Bund die einen und die Kantone die anderen Aspekte ordnen. So regelt im Jagdrecht das Bundesrecht den Wildschutz, das kantonale Recht das Jagdsystem, oder im Wasserrecht der Bund den Gewässerschutz, die Kantone die Wassernutzung oder im Anwaltsrecht der Bund die Freizügigkeit der Anwälte, die Kantone den Erwerb des Anwaltspatents. Schließlich gibt es auch parallele Kompetenzen, insbesondere im Kulturbereich, wo Bund, Kantone und Gemeinden je selbstständige Maßnahmen treffen können. Eine weitere Variante sind die Konkordate zwischen den Kantonen. Mehrere (oder sogar alle) Kantone einigen sich unabhängig vom Bund darauf, gewisse Aufgaben aus ihrer Zuständigkeit (Fachhochschulen, Strafvollzug, Lehrerausbildung) gemeinsam zu lösen.

Zusammenfassend lässt sich eine ambivalente Beurteilung des Ständerates konstatieren. Zum einen bedeutet seine parteipolitisch und sozioökonomisch einseitige Zusammensetzung einen zunehmenden Legitimationsverlust und trägt damit kaum Züge einer kantonalen Interessenvertretung. Wie Klöti et al. (1999: 86) herausstellen, begünstigt er sogar „jene gut organisierten Interessen, die schon im Nationalrat dominieren“, was sie aus dem hohen Konsensgrad der beiden Kammern ableiten. Andererseits bedeuten diese Charakteristika „eine Stabilisierung politischer Entscheidungen durch die doppelte Beratung“. Problematisch ist allerdings der einseitige Minderheitenschutz, der aus der abnehmenden Bevölkerungszahl in den kleineren Kantonen resultiert sowie die größere Bedeutung des Demokratieprinzips im Vergleich zu 1848. Die überproportionale Vertretung der kleinen Kantone mit einem gleichzeitig abnehmendem Bevölkerungsanteil hat dazu geführt, dass immer weniger verschiedene territoriale Minderheiten gleichmäßig geschützt werden, wovon vor allem die kleinen Landkantone profitieren, während andere regionale Interessen, insbesondere urbaner Regionen und der Kernstädte, zunehmend in den Hintergrund gedrängt werden (Klöti et al. 1999: 86). Insgesamt erweisen sich die beiden Kammern National- und Ständerat in ihrer Stellung als institutionelle Vetospieler als wenig reformfreudig. Zwar steht beiden die Option offen, sich gegenseitig zu blockieren, allerdings tritt dieser Fall höchst selten ein. Als prominentes Beispiel kann die Ver-

hinderung der Totalrevision im Rahmen der geplanten Totalrevision angeführt werden, die der Schweizer Politik eine große Affinität zur Wahrung altbewährter Strukturen attestiert.

2.6.2 Der Bundesrat in Österreich

Die österreichische Bundesstaatskonzeption ist von einem pfadabhängig stark zentralistischen Grundzug geprägt, der sich in der in Bezug auf gesetzgeberische und fiskalische Kompetenzen der Gliedstaaten schwachen föderalen Machtteilung spiegelt (Obinger 2002: 14). Grundsätzlich wird Zweiten Kammern eine stark staatstätigkeitsbremsende Wirkung attestiert, wobei allerdings zwischen symmetrischen und asymmetrischen Zweikammersystemen differenziert werden muss. So zeigt sich in Österreich eine starke Asymmetrie zugunsten des Nationalrates, auch wenn die Gesetzgebung verfassungsrechtlich beiden obliegt (ebd.). Der Bundesrat repräsentiert die Länder in Form eines Mittelweges zwischen dem Senatsprinzip und einer Vertretung der Länder in Relation zu ihrer Einwohnerzahl (ebd.). Die Mitglieder des Bundesrates werden im Gegensatz zu den Mitgliedern des Nationalrates nicht direkt von der Bevölkerung gewählt, sondern von den Landtagen entsandt, in so genannter „mittelbarer Wahl“. Die Verfassung gibt vor, dass das Land mit der größten Bürgerzahl zwölf Mitglieder entsendet und die kleinsten Länder mindestens drei. Alle weiteren Länder entsenden so viele Mitglieder, dass das Verhältnis der Bürgerzahl derjenigen des größten Landes entspricht (geometrisches Prinzip).

Eine Besonderheit in fünf Bundesländern ist, dass alle Landtagsparteien gemäß ihres Stimmenanteils auch in der Landesregierung und somit auch im Bundesrat vertreten sind (Pelinka 2003: 225). Die Zahlen werden nach jeder allgemeinen Volkszählung festgesetzt (Dachs 1997: 130). Die Dauer der Amtszeiten richtet sich nach den entsprechenden Legislaturperioden der Landtage. Daher spricht man im Bundesrat von einer so genannten Partialerneuerung. Die Wahl der Mitglieder des Bundesrates richtet sich nach dem Verhältniswahlrecht, wobei der zweitstärksten Partei im Bundesrat mindestens ein Sitz eingeräumt werden muss. Dies stellt einen Vorteil für die großen Parteien dar, „die von der doppelten Disproportionalität des Wahlverfahrens, zunächst zum Landtag und dann in den Bundesrat, profitieren“ (Wagschal 2005: 221).

Die Besetzungsvorschriften bedingen eine hohe effektive Sperrklausel für die kleinen Parteien, die aufgrund dessen im Bundesrat deutlich unterrepräsentiert sind. Der höchste Mandatsanteil entfällt dabei traditionell auf die ÖVP. Stimmberechtigt ist jedes Ratsmitglied. Vor dem Hintergrund der dominanten Regierungsform der Großen Koalition und der erforderlichen absoluten Mehrheit für einen Einspruch erscheint es verständlich, dass es zwischen 1945 und 2000 nur selten zu gegenläufigen Mehrheiten und damit zu Einsprüchen kam (Wagschal 2005: 221). Vielmehr werden Einsprüche des Bundesrates dann besonders häufig ausgesprochen, wenn eine der beiden Großparteien nicht in der Regierung vertreten ist und es aufgrund dessen zu gegenläufigen Mehrheiten in National- und Bundesrat kommt. Dann bilden die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat die entscheidende Determinante (Obinger 2002: 16).

In Bezug auf die Ausprägungen des föderalen Systems der Republik Österreich ist der Bund aufgrund der Kompetenzverteilung so mächtig, dass Österreich mitunter auch als unitarischer Bundesstaat betitelt wird (Esterbauer 1995: 105)⁹⁶. Insbesondere die Bereiche der Sozial- und Wirtschaftspolitik fallen dem Bund zu. Auch der Bereich der Finanzen obliegt dem Bund, gleichwohl haben hier die Länder die Möglichkeit, zumindest im Länderfinanzausgleich einen geringen Einfluss zu nehmen. Der Bundesrat übt als Vertretung der Länder mit dem Nationalrat die Gesetzgebung des Bundes aus. Die Grundlagen des Bundesrates sind in den Artikeln 34-37 B-VG enthalten (Adamovic 1983: 184). In Bezug auf die Gesetzgebung kommen dem Bundesrat Initiativ-, Veto-, Anfechtungs- und Zustimmungsrechte zu. Letztere beziehen sich allerdings auf bestimmte Gesetze wie Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen, die die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verändern (Obinger 2002: 16). Insbesondere die seit 1984 bestehende Zustimmungspflicht gibt dem Bundesrat ein Instrument an die Hand, weitergehende Zentralisierungs-Bestrebungen abzuwehren. Seine übrigen Kompetenzen nutzt er dagegen eher selten. So spielt auch die Bundesratsinitiative in der politischen Praxis nur eine untergeordnete Rolle. Gründe dafür sind die enge Verknüpfung der Bundesräte mit dem Na-

⁹⁶ Wie Österreich zählt auch Deutschland zum Typ des unitarischen Föderalismus. Im Vergleich zu Österreich sind die Mitwirkungsrechte der Länder in Deutschland aber stärker ausgebaut. Österreich hat einen Vollzugsföderalismus, der sich unter anderem auf die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern beschränkt, was im Finanzausgleichsgesetz geregelt ist (Wagschal 2005: 220). Durch Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes wurden den Ländern auf diesem Politikfeld weitergehende Kompetenzen eingeräumt, dennoch wird der Finanzausgleich nach wie vor vom Bund dominiert, der letztlich entscheidet (ebd.: 221)

tionalrat über die parlamentarischen Klubs und die Überrepräsentanz der Großparteien im Bundesrat, so dass die Opposition im Bundesrat gerade in den Legislaturperioden der Großen Koalition gar nicht vorhanden ist, bzw. nur sehr schwach ausgeprägt (Obinger 2002: 16).

Neben der Gesetzgebung erstrecken sich die Kompetenzen des Bundesrates auf Aufgaben, die im Rahmen der Bundesversammlung anfallen sowie die Kontrolle und Mitwirkung bei der Vollziehung. Damit verbunden ist das Recht, an der eine Genehmigung bestimmter Staatsverträge und Vorhaben mitzuwirken. Dazu kommen Kompetenzen im Rahmen der politischen und rechtlichen Kontrolle der Exekutive (Art. 52 und 68 B-VG). Allerdings sind die Gesetzgebungskompetenzen und Aufgaben zwischen Bund und Ländern streng getrennt, abgesehen von einer „Grauzone konkurrierender Kompetenzen“ (Wagschal 2005: 220). Immerhin besitzt der Bundesrat auf Bundesebene Gesetzesinitiativrecht – auch wenn er davon nur selten Gebrauch macht (ebd.: 221).

Darüber hinaus hat der Bundesrat ein Einspruchsrecht gegenüber den Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates. Ein Einspruchsrecht, das er innerhalb von acht Wochen nach Vorlage des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat ausüben muss. Dieser Einspruch hat zunächst aufschiebende Wirkung (suspensives Veto) (Obinger 2002: 15). Lässt der Bundesrat die Frist verstreichen, gilt dies nicht als Einspruch. Macht er von seinem Einspruchsrecht dagegen Gebrauch, kann der Nationalrat mit einem Beharrungsbeschluss reagieren und damit den Einspruch abwehren (Tálos 2000: 15)⁹⁷. Ein absolutes Veto besitzt der Bundesrat bei den Artikeln 35 Abs. 4 B-VG, § 15 Abs. 6 B-VG, § 41 B-VG und § 44 Abs.2 B-VG. Die oben genannten Artikel mit absolutem Vetorecht lassen sich subsumieren als Recht der Ablehnung von Bestimmungen und Gesetzen des Verfassungsrechts, die die Kompetenz der Länder beschneiden sowie von Bestimmungen oder Gesetzen, die den Bundesrat betreffen, und von Staatsverträgen, die die Angelegenheiten der Bundesländer betreffen.

⁹⁷ In den 150 Jahren der Zweiten Republik hat der Bundesrat bei 5350 behandelten Gesetzen 111 Einsprüche erhoben, von denen der Nationalrat 91 aufgrund eines Beharrungsbeschlusses abwehren konnte. Auf Politikfelder bezogen betraf dies in erster Linie Gesetze aus den Bereichen der Sozial-, Finanz- und Wirtschaftspolitik (Obinger 2002: 15) Von den verbliebenen 20 Einsprüchen wurden wiederum nur 11 Gesetze geändert. Das Vetopotenzial des Bundesrates tendiert folglich „gegen null“ (Wagschal 2005: 222). Seine Vetomacht wird zusätzlich dadurch begrenzt, dass er insbesondere im Bereich des Budgets und anderer Finanzbereiche kein Einspruchsrecht hat.

Weiterhin hat der Bundesrat Mitwirkungsrechte bei der Bundesgesetzgebung in Form der Wahrnehmung des Initiativrechts (Art. 41 B-VG.) und des Verlangens einer Volksabstimmung bei Änderungen in der Verfassung (Art. 44 Abs. 2 B-VG) (Adamovic 1983:184). Verfassungsänderungen bezüglich der Landeskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung verlangen sogar die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrats (Art. 44, Abs. 2 und Art. 15, Abs. 6 des B-VG). Dazu zählt beispielsweise die Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten. In diesen Fällen bedarf es einer Zweidrittelmehrheit bei einem Quorum der Hälfte der Bundesratsmitglieder. Im Gegenzug besitzt die Bundesregierung ein Einspruchsrecht gegen Ländergesetze, sofern Bundesinteressen und -kompetenzen verletzt werden. Dabei kann sie, z. B. im Falle von Abgabengesetzen und Schuldenaufnahme, sogar „in die Länder hineinregieren“ (Wagschal 2005: 222).

Die Kontrolle der Regierung durch den Bundesrat ist jedoch sehr eingeschränkt, denn er besitzt gegenüber den Mitgliedern weder ein Untersuchungsrecht, noch die Möglichkeit des Misstrauensvotums. Einzige verbleibende Möglichkeit ist das Recht der Interpellation und das Recht der Resolution (Art. 52 B-VG). Bei der Anklageerhebung gegenüber dem Bundespräsidenten hat der Bundesrat jedoch ein Mitwirkungsrecht (Art. 68 B-VG). Insgesamt ist das Vetopotenzial des österreichischen Bundesrates aufgrund seines geringen Anteils an Mitwirkungsmöglichkeiten sehr gering (Holzinger 1997:235). Er ist daher nicht als Vetospieler zu qualifizieren (Abromeit/Stoiber 2006: 138). Im Unterschied zu den anderen beiden untersuchten Ländern ist die Zweite Kammer in Österreich weder eine Regierungs-Versammlung wie der deutsche Bundesrat noch eine Länder-Volksvertretung wie der Ständerat der Schweiz (ebd.: 139)⁹⁸. Das geringe Vetopotenzial des Bundesrates verdeutlicht auch nachfolgende Tabelle:

Tabelle 9: Vetopotenzial des Bundesrates

⁹⁸ Aus der schwachen Stellung des Bundesrates lässt sich gleichzeitig ableiten, dass auch die Länder nicht als eigenständige Vetospieler zu qualifizieren sind. Ihre Kompetenzen sind so gering wie ihre interne Autonomie. Mitspracherechte besitzen sie nur über den Bundesrat. Dazu kommt, dass sie sich an der Konkordanzdemokratie orientieren sollten, so dass auch heute noch in den meisten Ländern Allparteien-Regierungen amtieren, in denen das Einstimmigkeitsprinzip Geltung hat (Abromeit/Stoiber 2006: 139).

Gesetzgebungsperiode	Regierung	Stellung der Opposition im Bundesrat	Einsprüche des Bundesrates	Beharrungsbeschluss des Nationalrates	Änderung beeinträchtigten Gesetzes	Keine Reaktion des Nationalrates
V (1945–1947)	ÖVP/ SPÖ/ KPÖ	Keine Opposition	0	0	0	0
V (1947–1949)	ÖVP/ SPÖ	Minderheit ^b	10 ^a	4 ^a	5	1
VI (1949–1953)	ÖVP/ SPÖ	Minderheit ^b	2	0	1	1
VII (1953–1956)	ÖVP/ SPÖ	Minderheit ^b	0	0	0	0
VIII (1956–1959)	ÖVP/ SPÖ	Minderheit ^b	4	1	3	0
IX (1959–1962)	ÖVP/ SPÖ	Keine Opposition	0	0	0	0
X (1962–1966)	ÖVP/ SPÖ	Keine Opposition	0	0	0	0
XI (1966–1970)	ÖVP	Minderheit bis 11/1967; Patt bis 11/1967 Mehrheit	12	9	0	3
XII (1970–1971)	SPÖ	Minderheit	3	3	0	0
XIII (1971–1975)	SPÖ	Minderheit bis 11/1973; Patt	4	4	0	0
XIV (1975–1979)	SPÖ	Patt	14	14	0	0
XV (1979–1983)	SPÖ	Patt bis 3/1982; Mehrheit	13	11	0	2
XVI (1983–1986)	SPÖ/ FPÖ	Mehrheit	47	44	2	1
XVII (1986–1990)	SPÖ/ ÖVP	Minderheit ^b	1	0	1	0
XVIII (1990–1994)	SPÖ/ ÖVP	Minderheit ^b	1	0	0	1
XIX (1994–1996)	SPÖ/ ÖVP	Minderheit ^b	0	0	0	0

XX (1996–1999)	SPÖ/ ÖVP	Minderheit ^b	0	0	0	0
XXI (1999-?) ^b	ÖVP/F PÖ	Minderheit	0	0	0	0
Summe			111	90	12	9

Datenbasis: Parlamentsdienste. Tabelle 4: Volksbegehren der Zweiten Republik (1945-2001)⁹⁹.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass vom österreichischen Bundesrat kein entscheidendes Vetopotenzial für die Finanz- und Sozialpolitik ausgeht und er deshalb von den Ländern auch nicht als Vetoinstrument eingesetzt werden kann. Die diesbezügliche Kompetenzverteilung ist beim Bund konzentriert und „konstituiert weder eine blockadeanfällige Politikverflechtung zwischen Bund und den Ländern, noch schmälert der Föderalismus die Durchsetzbarkeit von Reformen aufgrund divergierender Handlungslogiken des Parteienwettbewerbs und der Bund-Länder-Beziehungen“ (Obinger 2002: 16).

Die schwache Stellung des Bundesrates führte in Österreich immer wieder zu Forderungen einer Reform des Zwei-Kammernsystems. Diese reichen von der kompletten Abschaffung bis hin zu mehr Mitwirkungsrechten (Gaul 2004: 2). Um diesen Forderungen gerecht werden zu können, wurde am 30. Juni 2003 ein Österreich-Konvent ins Leben gerufen (ebd.). Dieser Konvent hatte die Aufgabe, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch den föderativen Aufbau der Republik Österreich betreffen. Die abschließende Ausarbeitung in Bezug auf die Kompetenzverteilung des Konvents war eine stärkere Beschneidung der Länderkompetenzen, deren Aufgaben der Bund übernehmen sollte. Diese Empfehlung hatte der Vorsitzende des Ausschusses Franz Fiedler nach Empfehlung der Wirtschaftskammer übernommen. Allerdings wurden die Verfassungsreformvorschläge noch nicht verabschiedet beziehungsweise gebilligt, unter anderem auch aus dem Grund, dass sie in beiden Kammern eine Zwei-Drittel-Mehrheit zur Verabschiedung benötigen.

2.6.3 Der deutsche Bundesrat

⁹⁹ Anmerkungen: a = zwei Gesetzesvorlagen (Amtshaftungsgesetz bzw. Schadenshaftung der Gebietskörperschaften) scheinen wegen Einsprüchen des Alliierten Rates doppelt auf. b = Zweidrittelmehrheit der Regierungsparteien. C = ab 1957: keine Opposition. D = Stand: 8. Januar 2001.

Auch in Deutschland sorgt der Föderalismus für Diskussionen und Reformbedarf. In diesem Sinne hat sich im Verlauf der Geschichte der Bundesrepublik ein tiefgreifender Wandel im Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Ländern vollzogen, der allerdings nicht das bewirkte, was von den Verfassungsvätern ursprünglich intendiert wurde. Das Gebot zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 GG wurde 1976 durch eine Kann-Regelung ersetzt, die nunmehr Restrukturierungsmaßnahmen erschwert (Willoweit 2005: 456). Daran zeigt sich bereits die starke Position der Länder.

Auch in ihrer Vertretung auf Bundesebene, dem Bundesrat präsentieren sie sich stark. Neben dem Bundeskanzler und dem Bundestag tritt auch der Bundesrat als institutioneller Vetospieler in den Politikprozess ein. Dabei stellt er eine „höchst eigenwillige Konstruktion“ dar, einen „echten Erben des ‚völlig originellen‘ Bundesrats im deutschen Kaiserreich“ (Abromeit/Stoiber 2006: 131). Der Verfassung nach ist der Bundesrat keine Zweite Kammer, sondern eines der fünf obersten Bundesorgane (Sturm 2003: 24). Dagegen besitzt er wesentlich stärkere Einflussmöglichkeiten als andere Zweite Kammern – in 60 % der Fälle von Gesetzesvorhaben des Bundes hat er ein absolutes Vetorecht (ebd.). Ein wesentlicher Unterschied zu Zweiten Kammern ist auch das Wahlsystem. Es gibt keinen Wahltermin, vielmehr ist der Bundesrat ein „ewiges Organ“, das sich mit jeder Landtagswahl und der daraus resultierenden Regierungsbildung neu formiert (Sturm 2003: 24).

Repräsentiert werden die Länder durch ihre Regierungen, gewichtet nach Bevölkerungsstärke. Seit dem 3. Oktober 1990 verteilen sich die Mandate der einzelnen Mitglieder je nach Größe von drei bis sechs Stimmen. Die Vorschriften der Stimmengewichtung sind in Art. 51 II GG geregelt und verteilen sich wie folgt auf die Bundesländer: drei Stimmen haben Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, sowie vier Stimmen Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, fünf Stimmen fallen auf Hessen, sechs Stimmen haben die bevölkerungsreichsten Länder mit Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Der Gewichtung entsprechend ist eine Mehrheit im Bundesrat entsprechend nicht gleichbedeutend mit einer Ländermehrheit; so dass deren Minderheit die Mehrheit überstimmen kann (Abromeit/Stoiber 2006: 131)

Der Bundesrat hat eine Organisationsstruktur in drei Ebenen. Die oberste Ebene bildet die Präsidiumsebene. Der Präsident wird, nach einem Abkommen getroffen in Königsstein, für jeweils ein Jahr gewählt beziehungsweise bestätigt. Somit kommt jedes Bundesland nach 16 Jahren wieder an die Reihe. Unterstützend stehen dem Präsidenten jeweils drei Vizepräsidenten und ein Direktor, als Leiter der Verwaltung, bei. Des Weiteren existiert das Plenum als Beschlussebene und Ausschüsse als Arbeitsebene. Die geringe öffentliche Aufmerksamkeit, die dem Bundesrat zuteil wird, ist in dem relativ hohen Arbeitspensum begründet, das in den drei- bis vierwöchigen Sitzungen bewältigt werden muss (Gerlach 2002: 216).

Seine Befugnisse können als beratend, initiiierend und beschlussfassend bezeichnet werden (Gerlach 2002: 213). Im Sinne seiner beratenden Tätigkeit spielt der Bundesrat bei Gesetzesinitiativen der Bundesregierung (Art. 76 I GG) und bei Gesetzen, die durch das Europäische Parlament beschlossen werden und weiterhin bei Vorschlägen der Europäischen Union, in der bei der Umsetzung eine vom Bund zu berücksichtigende Stellungnahme gefordert wird, eine Rolle. Der Bundesrat hat zudem nach Art. 76 I GG das Recht, die Initiative bei der Gesetzgebung zu ergreifen. Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, sind verfassungsändernde Gesetze, bei denen eine Zweidrittel-Mehrheit beider Kammern benötigt wird (Art. 79 II GG) sowie Gesetze, die die Finanzen der Länder betreffen (Art. 104a III-V; Art. 106 III- VI; Art. 107 I; Art. 108 II, IV, V; Art. 109 III, IV; Art. 134 IV; Art. 135 V GG). Rechtsverordnungen von Regierungen oder deren Ministern erfordern ebenfalls eine Beteiligung des Bundesrates. Die Vorgaben von Vorschriften im Bereich der Verwaltung können weiterhin nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Die Bundesregierung hat den Bundesrat über die laufenden Geschäfte zu informieren, und der Bundesfinanzminister muss über die Finanzen der Regierung im Bundesrat berichten.

Demnach liegt die Hauptarbeit des Bundesrates also in der Beteiligung an der Gesetzgebung und im Bereich von nicht-legislatorischen Angelegenheiten wie beispielsweise die Regelung von Verwaltungsaufgaben und die Umsetzung von Rechtsvorschriften (Gerlach 2002: 214). Im Sinne seiner Zusammensetzung ist der Bundesrat nicht als Länderkammer zu verstehen, die Länder werden im Sinne des föderativen Aufbaus als Gliedstaaten am Prozess der Gesetzgebung beteiligt, doch

nicht im Sinne einer zweiten Kammer, da eine machtpolitische Legitimation fehlt. Die Mitglieder des Bundesrats vertreten nicht die eigene Meinung, sondern die der Länderregierung, da sie weisungsgebunden handeln (ebd.). Bundesländer können ihre Stimmen deshalb auch nur einheitlich, je nach Größe, abgeben (Art. 51 III GG).

Weiterhin fallen unter beschlussfassende Mitwirkungskompetenzen Gesetze, die Angelegenheiten der Verwaltungshoheit der Länder (Art. 135 V; Art. 84 I-V; Art. 85 I, II GG) und die Gemeinschaftsaufgaben betreffen (Art. 91 a II GG) sowie Gebietsänderungen des Bundesgebietes (Art. 29 VII GG). Der Bundesrat hat beschlussfassende Mitwirkung im Falle eines Gesetzgebungsnotstandes (Art. 81 GG), im Falle der Verteidigung (Art. 115a, c, d, e, k, I GG) und bei einfachen Gesetzen, wenn das Bundesratsveto nicht zurückgewiesen wird (Art. 77 III, IV GG). Bei der Einberufung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 II GG ist der Bundesrat genauso zu berücksichtigen wie bei dem Erlass von Rechtsvorschriften des Bundes nach Art. 80 II GG und der Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichtes (Art. 94 I und Art. 9 BVerfGG). Er ist des Weiteren berechtigt, nach Art. 93 I 1. und 2. GG das Bundesverfassungsgericht anzurufen und hat Kontrollrechte im Fall des inneren Notstandes (Art. 87a IV GG).

Trotz seiner vielfältigen Mitwirkungsrechte ist der Bundesrat dem Bundestag in der Gesetzgebung nicht gleichrangig. Dafür verfügt er jedoch über einige administrative Kompetenzen, die der Bundestag nicht hat. So wird er im Falle gegenläufiger Mehrheiten in Bund und Ländern in der Behandlung der Zustimmungsgesetze von der Opposition als Vetomacht instrumentalisiert. Möchte die Bundesregierung Gesetze durchsetzen, die der Bundesrat abgelehnt hat, ist das nur im Rahmen von Konsensverhandlungen im Vermittlungsausschuss möglich (Abromeit/Stoiber 2006: 132)¹⁰⁰. Das Konzept der gegenläufigen Mehrheiten findet insbesondere Anwendung im bikameralen Parlamentarismus mit einer parteipolitisch divergierenden Zweiten Kammer, wie es im politischen System Deutschlands möglich ist (Wagschal 2005: 201). Die sich daraus ableitende Vetomacht unterscheidet den deutschen Parlamentarismus vom schweizerischen und österreichischen, bei denen, wie gesehen, die Zweite

¹⁰⁰ Bereits in den 70er-Jahren betrug die Anzahl der Zustimmungsgesetze 50%. In der Zeit der sozial-liberalen Koalition besaß die Opposition im Bundestag dann erstmals die Mehrheit der Stimmen im Bundesrat. Damit gewann der gemäß Art. 77 Abs. 2 GG auf Verlangen des Bundesrates einzuberufende Vermittlungsausschuss die Bedeutung eines eigenständigen Gesetzgebungsorgans. (Willoweit 2005: 458).

Kammer kein Gegengewicht zur Regierung darstellt und damit als faktischer Veto-spieler keine bzw. nur eine geringe Rolle spielt.

Die gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat in Deutschland sind insbesondere auf den beiden wichtigsten Konfliktlinien von Bedeutung – entlang der Bund-Länder-Konfliktlinie einerseits und andererseits entlang der Parteienwettbewerb-Konfliktlinie, wobei letztere Ausmaß und Bedeutung des „Divided Government“ determiniert (Wagschal 2005: 203). In diesem Zusammenhang erweist sich insbesondere die Vetospielertheorie von Tsebelis als aufschlussreich, da er neben den eigentlichen Vetospielern auch die politischen Prozessen zugrunde liegenden Entscheidungsverfahren analysiert. Danach impliziert das Erfordernis der Einstimmigkeit ein absolutes Einspruchsrecht für jeden Vetospieler und führt damit, unter sonst gleichen Umständen, zu der geringsten Veränderung. Das bedeutet, dass je geringer die Mehrheitserfordernis (Zweidrittelmehrheit, absolute oder relative Mehrheit) ausfällt, die Veränderungswahrscheinlichkeit in einer gegebenen Situation umso größer wird (Wagschal 2005: 201).

Insgesamt erweist sich der deutsche Exekutivföderalismus als in hohem Maße pfadabhängig, das heißt, dass er in seiner spezifischen Ausprägung nur vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des Beziehungsgeflechts zwischen Föderalismus, Parlamentarismus und Parteienwesen verstanden werden kann. „Im Prinzip war diese strukturelle ‚Politikverflechtung‘, bei der in wichtigen Fragen weder Bund noch Länder allein handeln können und effektive Politik aus konsensorientierten Verhandlungen zwischen den Regierungen des Bundes und der Länder hervorgehen muss, von Anfang an im Grundgesetz angelegt. Sie ist jedoch durch zahlreiche Verfassungsänderungen, welche die Gesetzgebungskompetenz des Bundes erweitert haben, durch die Verfassungsrechtsprechung, welche die Mitwirkungsrechte des Bundesrats gestärkt hat, und insbesondere durch die Finanzverfassungsreform von 1969 noch weiter perfektioniert worden“ (Scharpf 2003: 2).

Und er führt an, dass die Nachteile dieser Politikverflechtung wie die Schwerfälligkeit der Entscheidungsverfahren und der Kompromisscharakter ihrer Ergebnis, die fehlende politische Transparenz, die Schwächung des Bundesparlaments oder der Bedeutungsverlust der Landtage „spätestens seit Mitte der siebziger Jahre in der Wissenschaft und seit Anfang der achtziger Jahre auch in der Politik und in den Medien

diskutiert wurden“ (ebd.). Als mögliche Gründe für die Immobilität in Bezug auf Strukturveränderungen führt er an, dass entweder

- normativ orientierte Kritik wirkungslos blieb, weil der „spürbare Problemdruck“ gering blieb, oder
- Blockaden aufgrund von Interessenkonflikte zwischen den Beteiligten bestehen bzw.
- eine effektive Entflechtung faktisch schwerer zu erreichen ist, „als die meisten Kritiker sich vorstellen“ (Scharpf 2003: 2).

Das Problem der Reformblockaden ist also durchaus ein altbekanntes Problem bundesdeutscher Politik. Dabei stehen nach Wagschal (2005: 199) in den aktuellen Reformdiskussionen die gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat im Fokus, „da diese die Verabschiedung zahlreicher Reformgesetze entweder blockieren, zeitlich verzögert oder verwässern“. Und auch wenn Experten dem Bundesrat eine „echte Blockadequote“ von unter 1 % attestieren, gibt es dennoch eindringliche Beispiele für das Scheitern von Reformen aufgrund der Intervention des Bundesrates, wie etwa die Steuerreform in der Endphase der Regierung Kohl, die bewusst durch Oskar Lafontaine zu Fall gebracht wurde (ebd.)¹⁰¹. Bereits 1971 warnte der damalige hessische SPD-Ministerpräsident Osswald davor, „den Bundesrat nicht zum Gegenparlament der Volksvertretung und Antibundestag umzufunktionieren“ (ebd.).

2.6.4 Föderale Strukturen im Vergleich

Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland kann bei entsprechend gewonnenen Landtagswahlen als mächtiges Instrument der Opposition gesehen werden. Der An-

¹⁰¹ Gerade das Scheitern der Steuerreform 1997/1998, als paradigmatisches Beispiel für den Reformstau in der Bundesrepublik, war eine Folge der „Logik des Parteienwettbewerbs“. Der damalige Finanzminister Theo Waigel nannte in einem Interview den Spitzensteuersatz als inhaltlich zentrales Problem, da die SPD „unter keinen Umständen“ einem Spitzensteuersatz von unter 48 % zugestimmt hätte. Dabei führte er die Weigerung der SPD vor allem auf wahltaktische Gründe zurück, da eine Diskussion außerhalb des Wahlkampfes im Zuge der anstehenden Bundestagswahl sicherlich die Reform durchgesetzt hätte (Wagschal 2005: 213).

teil zustimmungspflichtiger Gesetze entwickelte sich von ursprünglichen 41,8 Prozent (1949–1953) auf 59,2 Prozent und sank dann wieder auf 54,8 Prozent. Dabei obliegt dem Bundesrat nur ein Veto, wenn die Angelegenheiten die Länder betreffen. Dennoch hat der Bundesrat auch bei Gesetzen Einspruch erhoben, die nicht zustimmungspflichtig waren, allerdings lediglich in 26 Fällen (1949–1990). Der Bundesrat hat als Vetospieler 90 Prozent der in den ersten 13 Legislaturperioden stattgefundenen Vermittlungsverfahren veranlasst (König 1999: 35). Bei qualitativer Betrachtung geht es weniger um Gesetzesvorhaben als um die Anpassungen und Modifikationen. Dabei zeigt sich, dass bei 88 zunächst abgelehnten Vorhaben die Zustimmung in über 48 Fällen doch noch zustande kam. Wichtige Entscheidungen, oftmals verbunden mit einer medialen Aufmerksamkeit, beweisen, dass die Zahl der Vermittlungen mit einem Drittel sehr hoch ist. Dabei überwiegt oftmals die parteipolitische Motivation (siehe nachfolgende Kapitel). Dies war sicherlich nicht im Sinne der Verfassungsväter, die aus den Erfahrungen der Weimarer Verfassung die logischen Konsequenzen in das neue politische System der Bundesrepublik einfließen ließen. Dabei wird das föderale Konkordanzprinzip immer wieder von parteipolitischen Überlegungen missbraucht (von Beyme 1997: 298).

Obwohl die Effizienz und Repräsentativität, insbesondere der kleinen Länder wie beispielsweise Bremen, in Frage gestellt werden muss, ist die Institution Erbe des preußischen Fürstenbundes aus der Vergangenheit und beinahe nicht zu korrigieren, was in der aktuellen Debatte der Föderalismusreform deutlich zu erkennen ist. Dabei haben die Föderalismusreformdebatten eine lange Tradition, ohne dass daraus wesentliche Veränderungen resultiert wären. Ein Ergebnis der Pfadabhängigkeit in der Entwicklung des politischen Systems in Deutschland. Das deutsche liberale Bürgertum erlebte die föderale Organisation als Vielzahl größerer und kleinerer Herrscherhäuser. Die „Buntscheckigkeit der deutschen Landkarte“ wurde als Ergebnis jahrhundertelanger dynastischer Politik aufgefasst, die vom Volk häufig auch als „dynastische Willkür“ interpretiert wurde (Lehmbruch 2004: 342). Da das Schicksal der Länder so lange der „Hausmachtspolitik der Fürsten“ unterstand, lag die Forderung nahe, „dass nun die selbstbestimmte Nation mit gleichem Gutdünken die Reorganisation in die Hand nehmen sollte“. Vor diesem Hintergrund versuchte Hugo Preuß, der erste Innenminister der Weimarer Republik, 1919 als liberaler Neuerer die föderative Ordnung in Deutschland umzustrukturieren (Lehmbruch 2004: 342). Doch sein

Versuch, mit dem Bismarckschen Modell¹⁰² zu brechen und an das Senatsprinzip von 1848 anknüpfen, scheiterte am Widerstand der Länderregierungen. Die Parteien in den Ländern hatten verständlicherweise kein Interesse daran, auf die ihnen durch die Parlamentarisierung zugefallenen „institutionellen Einflusshebel“ zu verzichten, so dass das institutionelle Konstruktionsprinzip des Exekutivföderalismus erhalten blieb (ebd.: 345).

Damit ist der Bundesrat ein besonders eindrucksvolles Beispiel für die pfadabhängige Entwicklung bundesstaatlicher Institutionen. Keine andere Institution weist in der deutschen Verfassungsgeschichte eine so ausgeprägte institutionelle Kontinuität auf. Der moderne Bundesrat hat seine Wurzeln letztlich im Alten Reich, in der Nachfolge des Immerwährenden Reichstages. Dabei ist seine Kontinuität das Ergebnis stetig wiederkehrender Auseinandersetzungen, in denen sich das „Bundesratsprinzip“ gegenüber dem „Senatsprinzip“ durchsetzen konnte (Lehmbruch 2004: 345). Die Frage Bundesrat oder Senat wurde auch 1949 neu gestellt und im Sinne der Tradition beantwortet. Nach langen Diskussionen setzte sich das Bundesratsmodell wieder durch, das den Anspruch der Länder an der gesamtstaatlichen Willensbildung zur Geltung bringen und den bundesstaatlichen Charakter des neuen Bundesstaates sichern sollte. In diesem wurde der Bundesrat von den Verfassungsvätern vor allem „als ein Instrument des machverteilenden und gewaltenhemmenden Bundesstaates konzipiert“ (Scheithauer 2008). Zudem hatten die Länder gegenüber dem neu zu gründenden Bund einen Organisationsvorsprung von mehreren Jahren, so dass sie sich von einem Bundesratsmodell am ehesten versprechen konnten, ihre organisatorische Autonomie zu behalten (Lehmbruch 2004: 345).

Die Ausprägungen des Österreichischen Föderalismus sind im Vergleich zum Deutschen und zu dem der Schweiz deutlich schwächer. Gerade wenn der Fokus auf der verfassungsrechtlichen Kompetenz liegen sollte, ist diese sehr gering ausgeprägt. Das Bundes-Verfassungsgesetz sprach den Ländern zwar Kompetenzen zu, solange

¹⁰² Bismarck knüpfte bei der Gründung des Deutschen Reiches nicht an das Staatenhaus der Paulskirchenverfassung an, sondern an das Bundestagsmodell des Deutschen Bundes, um die bisherigen deutschen Staaten in die politische Führung des neu gegründeten Bundesstaates zu involvieren. Ziel war es, ein Gegengewicht gegen den Reichstag zu schaffen und damit die von den Liberalen erstrebte Parlamentarisierung der Regierung zu blockieren, um zugleich die Vorherrschaft Preußens zu sichern. Ein Ergebnis der Bismarckschen Verfassungsarchitektur war die Erfindung des modernen deutschen „Exekutivföderalismus“, in dem die Länder nicht durch gewählte Repräsentanten in die Willensbildung des Bundes einbezogen werden, sondern durch ihre Regierungen (Lehmbruch 2004: 342).

die Zuständigkeiten nicht den Ländern zugewiesen werden¹⁰³, doch bleiben den Ländern nicht viel Zuständigkeiten, da die meisten dem Bund zugeschrieben werden. Die Anglo-Amerikanischen Politologen gehen von einer Scheinbundesstaatlichkeit aus, in der alle wichtigen Entscheidungen vom Nationalrat getroffen werden (Sawer 1969: 125). Es wird sogar von einem unitarischen Bundesstaat gesprochen (Esterbauer 1995: 72). Über die Ursachen der gewachsenen Strukturen innerhalb des österreichischen Föderalismus gibt es unterschiedliche Meinungen. Allerdings war Österreich von jeher eher zentralistisch geprägt, insbesondere durch die lange Regentschaft der Monarchie der Habsburger. Diese gewachsenen Strukturen fanden sich entsprechend auch in der Verfassung wieder.¹⁰⁴

Der Schweizer Föderalismus ist im internationalen Vergleich hoch entwickelt. Dabei war die Intention seiner Schaffung weniger durch Konsequenzen aus Erfahrungen der Vergangenheit geprägt als durch den Integrationswillen von ursprünglich unabhängigen Territorien mit stark unterschiedlich kulturellen, ökonomischen und ethnischen Ausprägungen und den Sezessionserfahrungen der Vergangenheit (von Beyme 1997: 69). Dabei liegt der Fokus auf Toleranz und auf Nicht-Machtausübung der Kantone, um dem Bund eine friedenssichernde Selbstbestimmung zu gewährleisten (Gentinetta 2002: 137).

Einher gehen die oben genannten Argumente mit der geschichtlichen Entwicklung und der daraus entstehenden politischen Kultur der Schweiz. Die Abneigung gegen eine zentralstaatliche Bestimmung manifestierte sich demzufolge auch in den Ausprägungen der föderalistischen Regelungen.¹⁰⁵ Nun gibt es bei dem Für und Wider mehrere Standpunkte, inwieweit die extrem starke föderale Kennzeichnung des Schweizer Bundesstaates sich bei Reformprojekten auswirkt, und diese Argumente werden in den nachfolgenden Kapiteln diskutiert. Dennoch zeigt sich die Schweiz als am stärksten föderal geprägtes Land im Vergleich der drei Staaten mit der Tendenz zu Asymmetrien. Dies zeigt sich insbesondere bei Verfassungsabstimmungen, bei denen das Volks- wie das Ständemehr zählt, und dabei die föderalen Stimmen die demokratischen überstimmen. Somit hat die Stimme einer Urnerin soviel Gewicht wie diejenigen von 31 Züricherinnen (Linder 1999: 180). Trotz der hohen Stabilität des

¹⁰³ Dabei handelt es sich um eine Generalklausel aus dem Jahre 1920.

¹⁰⁴ Diese Erkenntnis ist für den Untersuchungszeitraum allerdings irrelevant, da im Bundesrat eine Mehrheit der Regierungskoalition innerhalb des Untersuchungszeitraums bestand.

¹⁰⁵ In den vorhergehenden Kapiteln wurden die Zuständigkeiten der Kantone bereits beschrieben.

Schweizer Föderalismus steht diese jahrhundertealte Tradition vor neuen Herausforderungen und erscheint nach Klöti et al. (1999: 104) durchaus reformbedürftig. Im Zentrum der Diskussion stehen dabei zentrale Themen wie die erfolgreiche Aufgabentrennung und Kompetenzzentflechtung von Bund und Kantonen, die Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs, die sinnvolle Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik, die zunehmende Heterogenität der Kantone und die generelle Reform des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen. Dazu kommen „Herausforderungen grundlegender Art“ wie die offensichtlichen Verschiebungen in der Kantonsdemografie, die einseitige Zusammensetzung der Zweiten Kammer oder die starke Zunahme an Volks- und Ständemehr-Kollisionen bei Verfassungsabstimmungen (ebd.). Darüber hinaus führt auch ein verändertes Demokratieverständnis zu einer Verschärfung des Antagonismus zwischen den beiden staatspolitischen Grundprinzipien von Demokratie und Föderalismus (ebd.). Zudem verweisen Klöti et al. (ebd.) darauf, dass auch die Bedeutung und Komplexität sozioökonomischer und kultureller Konflikte, „die sich der traditionellen Territoriallogik föderativer Konfliktregulierung entziehen, die Föderalismusinstitutionen zunehmend unter Druck setzen werden.

3 Das Vetopotenzial institutioneller und informeller Vetospieler – vergleichende Betrachtung

3.1 Vetopotenziale in der Schweiz

3.1.1 Direktdemokratie als institutioneller Vetospieler

Neben dem National- und Ständerat wirkt die Direktdemokratie, das Volk, als dritter institutioneller Vetospieler in den politischen Gestaltungsprozess ein. Als so genannter „Letztentscheider“ stellt sie zugleich den mächtigsten Vetospieler dar, da das Volk am Politikergebnis ansetzt und als Letztinstanz die Entscheidungen der „politischen Repräsentativorgane“ schließlich noch verwerfen kann (Wagschal 2005: 226). Gemäß der Vetospielertheorie von Tsebelis verringert sich dadurch in Ländern mit ausgebauten direktdemokratischen Einrichtungen die Reformwahrscheinlichkeit, da die Zustimmungspflicht des Souveräns das mögliche Win Set mindert und damit die Wahrscheinlichkeit der Beibehaltung des Status quo potenziert (Wagschal 2005: 233).

Die Geschichte der schweizerischen Volksrechte reicht weit zurück. Sie entwickelten sich noch vor der Gründung des Bundesstaates 1848 auf kantonaler Ebene. Sie waren stark beeinflusst von den französischen Ideen des „pouvoir constituant“ bzw. der „Volkssouveränität“ (Kölz 1992: 320). Die Schweizer unterschieden sich mit dieser neuen Konzeption sowohl von der eigenen Tradition „lokaler, genossenschaftlich-föderativer Versammlungsdemokratie“ als auch von der Repräsentativ-Demokratie, die sich auf die Wahl des Parlamentes bzw. der Regierung beschränkt und sich gerade im 20. Jahrhundert zunehmend durchsetzte (ebd.: 305)¹⁰⁶.

Die Volksrechte gehören heute zu den populärsten Teilen politischer Kultur. Dabei fungieren Volksinitiative und Referendum nicht nur als politische Steuerungsinstrumente, um politische Prozesse zu be- oder entschleunigen. Nach Klöti et al. (1999: 125) erweitert die Volksinitiative „den Bereich des politisch Denkbaren und

¹⁰⁶ Vor dem modernen Referendum kannte das politische System der Schweiz das „Veto“, die Ablehnung eines Gesetzes durch die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten, wobei Enthaltungen als positive Stimme gewertet wurden (Klöti et al.: 110). Im 19. Jahrhundert galt dann das obligatorische Verfassungsreferendum, wobei sich später ein zweistufiges Verfahren durchsetzte, im Rahmen dessen eine Volksabstimmung stattfand, wenn zuvor 10.000 Stimmberechtigte ein Begehren auf Verfassungsrevision gestellt hatten (Kölz 1992: 305).

Möglichen; das Referendum dämpft Zyklen politischer Konjunktur“. Damit sind beide Ausdruck einer deliberativen und diskursiven Demokratie. Das Konzept der Volksrechte zielt darauf, Verfassungs- und Gesetzesentscheide per Volksabstimmung zu bestätigen oder abzulehnen.

Charakteristisches Merkmal der direkten Demokratie im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie ist dabei, dass in der Regel nur über ein einziges Gesetz abgestimmt wird (Wagschal 2005: 227). Zudem wird den Stimmberechtigten die Option eingeräumt, im Rahmen der Volksinitiative eigene Vorschläge zur Abstimmung zu bringen (Kölz 1992: 320). Besondere Bedeutung kommt den Volksrechten aufgrund ihrer prägenden Wirkung auf die Herausbildung der Konkordanz, der Machtteilung und des Verhandeln als grundlegendem Konfliktregelungsmusters im schweizerischen Regierungssystem zu. Die direkte Demokratie beteiligt die heterogene schweizerische Gesellschaft dauerhaft an den gemeinsamen politischen Fragen. „Diese Integrationswirkung durfte in allen Perioden des Bundesstaates und für den Zusammenhalt der schweizerischen Gesellschaft wichtig gewesen sein“ (Klöti et al. 1999: 125).

Ursprünglich stand dem Volk auf Bundesebene nur das Recht der Verfassungsinitiative zu, seit 2003 allerdings auch das der Gesetzesinitiative sowie das Recht zur nachträglichen Sanktionierung zu. Dieses Initiativrecht schränkt die Rolle der Regierung als Agenda-Setzer bereits deutlich ein. Mit dem fakultativen Referendum jedoch gibt die Verfassung dem Volk ein mächtiges Blockadeinstrument an die Hand, das es zum „allgegenwärtigen, mächtigen Vetospieler und Letztentscheider“ erhebt (Abromeit/Stoiber 2006: 91). Das bedeutet indes nicht, dass das Volk ständig die Gesetzgebung blockiert, sondern eher, dass der Bundesrat ständig mit einem Einspruch rechnen muss. Während der Bundesrat somit auf der letzten Stufe des politischen Entscheidungsprozesses zur Passivität gezwungen ist, wird das Volk selbstorganisiert tätig und ist daher nicht nur „als bedingter, sondern als effektiver Vetospieler einzustufen“ (Abromeit/Stoiber 2006: 91).

Dabei wirkt die Direktdemokratie sowohl direkt als auch indirekt als Reformblockierer. Direkt durch die unmittelbare Sanktionswirkung der Referenden und indirekt durch Regierungsbemühungen, Volksentscheide „referendumsfest“ zu machen, um die Ablehnung eines Reformprojektes durch die Stimmbürger zu vermeiden. Darüber hin-

aus wirkt bereits die Androhung eines Referendums regierungsdisziplinierend und zwingt sie damit, auf ein Reformprojekt entweder völlig zu verzichten oder aber dieses abzuschwächen. Der Effekt auf die politische Reformfähigkeit ist dagegen eindeutig: „der Zwang zu Kompromisslösungen reduziert nicht nur das Reformtempo, sondern engt auch den Aktionsradius von Legislative und Exekutive ein“ (Wagschal 2005: 234).

Dies wird nach Freitag et al. (2003: 16) insbesondere in der Steuerpolitik evident, wo „die Kombination von direkten und indirekten Referendumsdrohungen den dämpfenden Fiskaleffekt erzeugt“. Dies geschieht entweder dadurch, dass „stark ausgabenlastige Maßnahmen“ vorsichtshalber gar nicht erst den Stimmbürgern vorgelegt werden oder an „fiskalisch konservativen Präferenzen der Bevölkerung scheitern“ (ebd.). Damit wirkt allein das Drohpotenzial restriktiv auf den Steuerstaat, auch wenn das Volk von seinem Referendumsrecht keinen Gebrauch macht (ebd.)¹⁰⁷. Die starke Stellung der Volksrechte ist damit letztlich auch der Grund für die Existenz institutioneller Gegengewichte wie den Expertenkommissionen oder der Vernehmlassung, die „nichts anderes (sind) als ein Versuch, das ‚souveräne Volk‘ (in Gestalt der interessierten Kreise) in den Gesetzgebungsprozess hineinzuholen und damit seine potentielle Blockademacht zu neutralisieren (Abromeit/Stoiber 2006: 91).

Die schweizerische Direktdemokratie wirkt insgesamt stark Status-quo-bewahrend, wodurch sie Reformen stark verzögern kann. Dabei ist, wie Wagschal (2005: 243) schreibt, „die helvetische Langsamkeit (...) sprichwörtlich“. Er führt die Ergebnisse Walter Wittmanns an, der von einer Verzögerung von 15 bis 25 Jahren ausgeht, wenn es um die Adaption erfolgreicher ausländischer Reformen geht. Und er verweist auf eigene Forschungsergebnisse, die einen identischen Wert bei der Implementation sozialpolitischer Reformen hervorbrachten (ebd.). Trotz der Durchsetzung durchaus innovativer Reformen wie der Einführung der Mehrwertsteuer bleibt dennoch die These vieler Kritiker bestehen, die Direktdemokratie sei immobil und reformunfähig (ebd.).

¹⁰⁷ Dieser Effekt lässt sich, so die Ergebnisse der Autoren, allerdings nur für das Referendum nachweisen, die Volksinitiative hat demnach in diesem Politikfeld keine Blockademacht.

3.1.2 Parteien und Verbände als Vetospieler

Im Gegensatz zu den institutionellen Vetospielern ist die Vetomacht informeller Vetospieler nicht institutionell abgesichert, also nicht verfassungsrechtlich festgeschrieben. Dennoch können diese Vetospieler politische Entscheidungsprozesse erheblich verzögern und Reformblockaden erhöhen. Zu diesen informellen Vetospielern zählen unter anderem Parteien und Verbände.

In der Schweizer Konkordanz- und Referendumsdemokratie spielen die Parteien nur eine untergeordnete Rolle (Schmidt 2006: 378). Ihre herausragende Stellung im Vergleich demokratischer Systeme verdanken sie vielmehr ihrer Heterogenität. Aufgrund der großen sprachregionalen, konfessionellen, sozialen und kulturellen Vielfalt in der Schweiz hat sich ein stark ausdifferenziertes Parteiensystem entwickelt (Klöti et al. 1999: 218). Dieses Vielparteiensystem hat allerdings zur Folge, dass die jeweilige Regierung im Parlament zwar eine zahlenmäßig große Mehrheit hat, die insgesamt aber wenig verlässlich ist (Abromeit/Stoiber 2006: 92). Insbesondere dem Föderalismus ist die Verschiedenartigkeit der politischen Systeme auf subnationaler Ebene geschuldet, aus denen sich an die lokalen Verhältnisse angepasste Parteiensysteme entwickelt haben (Klöti et al. 1999: 218). Das Proporzwahlssystem trägt zusätzlich dazu bei, dass auch kleinen Parteien der Zugang zu den politischen Entscheidungsgremien geöffnet wird.

Die Teilnahme vieler Akteure am politischen Prozess ist allerdings durchaus gewollt. In der revidierten Bundesverfassung aus dem Jahr 1999 heißt es in Art. 137 „die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit“. Und Art. 147 konkretisiert: „Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von großer Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.“ Sowohl im National- als auch im Ständerat ist der Einfluss der Kantone sehr groß, so dass jede Regierungsfraktion in verschiedene Kantons-Gruppierungen zersplittert, die kaum zu einer einheitlichen politischen Willensbildung animiert werden können. Gelingt es dennoch, dass die Regierungsfraktion mehrheitlich ein Gesetzesbeschluss fasst, kann es vorkommen, dass eine der kantonalen Gruppen aus einer der Regierungsparteien ein Referendum gegen den Beschluss initiiert (AbromeitStoi-

ber 2006: 92). Damit stellen nicht nur die vier Parteien der „Zauberformel“, sondern auch „Einzelteile davon“ situative Vetospieler dar, wodurch die politische Konstellation insgesamt unübersichtlich und die Durchsetzung der Regierungspolitik zu einem „Vabanque-Spiel“ wird (ebd.).

Die politischen Ideologien der Parteien spiegeln sich auch in der Steuerpolitik. Dort zeichnen zwei gegenläufige Richtungen ab, die sich in ihrer Wirkung insgesamt allerdings neutralisieren. Während die kantonalen Volksbegehren von der linken Seite vornehmlich auf Steuererhöhungen bei den oberen Einkommen gerichtet sind, streben bürgerliche Kreise mittels Volksinitiative die Senkung einzelner Steuerobjektarten an (Freitag et al. 2006: 16). Linke Parteien versuchen demnach über Steuererhöhungsinitiativen ihre sozialpolitischen Ziele durchzusetzen, während die bürgerlichen Organisationen die Durchsetzung ordnungspolitischer Ziele anstreben, indem durch geringe Steuersätze nicht nur die öffentlichen Ausgaben beschränkt werden sollen, sondern vor allem der Einfluss des Staates (ebd.).¹⁰⁸

Einen noch stärkeren Einfluss als die Parteien üben in der Schweiz allerdings die Verbände auf den politischen Prozess aus, insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Staat viele Entscheidungsbereiche direkt an Verbände-Kartelle delegiert hat, die sich dann, im Auftrag des Bundes, selbst regulieren (Abromeit/Stoiber 2006: 92). Gemäß Art. 147 BV sind die Verbände allerdings grundsätzlich in den „gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess einbezogen (ebd.). Da auch hier, wie bei den Parteien, gegenteilige Meinungen gewissermaßen vorprogrammiert sind und zu einem Referendum führen können, qualifizieren sich auch hier „scheinbar kleine und unbedeutende Akteure als potentielle politikfeldspezifische Vetospieler“ (ebd.). Damit potenzieren sich die außerhalb des institutionellen Rahmens befindlichen Vetospieler zu einer fast unbezifferbaren Größe, auch wenn sie nur als bedingte Vetospieler agieren (ebd.: 93).

¹⁰⁸ Die bewusste „Kleinhaltung“ des Staates bewirkt allerdings, dass Wirtschaftseliten eng mit politik- und Verwaltungseliten verflochten sind und damit in allen Bereichen mitreden (Abromeit/Stoiber 2006: 93)

3.1.3 Blockadepotenzial der Vetospieler in der Schweiz

Kein anderes Land weist eine so hohe Vetospielerdichte auf wie die Schweiz und nirgendwo ist es so einfach, Reformprozesse zu verschleppen oder zu verhindern. Dennoch erweisen sich nicht alle potenziellen Vetospieler in der Praxis auch als effektive. Das gilt beispielsweise für die im Vorangegangenen betrachteten Parteien. Das politische System der Schweiz weist stellenweise die präsidentielle Logik eines parlamentarischen Systems auf (Linder 1999: 194), aufgrund derer der parteiliche Vetospieler, der Absorptionsregel von Tsebelis folgend, auch aufgrund der Zauberformel-Regierung, absorbiert wird.

Innerhalb des Bundesrates ist die ideologische Distanz zwischen den Parteien, auch aufgrund der zeitlichen Länge von Reformvorschlägen, recht groß. Vier Parteien müssen über ein gemeinsames winset verfügen. Die größte ideologische Entfernung haben die SVP und die SP, während die CVP und FDP Scharnierparteien bilden. Die Identifikation von ideologischen Distanzen ist im Allgemeinen auch schwierig zu eruieren, da der Bundesrat trotz Kompromissfindung nach außen als Kollektivakteur auftritt. Die Bundesräte sind innerhalb einer Legislaturperiode dem Parlament paradoxerweise nicht mehr verantwortlich, obwohl sie von diesem ihre Legitimität erfahren haben. Sowohl diese als auch die Tatsache, dass die Entscheidungsfindung nicht öffentlich ist, tragen zu einer ideologischen Entfernung der Partei bei, die ein winset bei politischen Entscheidungen zur Folge haben könnte.¹⁰⁹

Die Nichtverantwortlichkeit der Regierung, als Abberufbarkeit aus politischen Gründen, treten beide Kammern der Bundesversammlung als kompetitiver Vetospieler auf. Die Zustimmung zu Gesetzen ist von beiden Kammern zwingend erforderlich. Durch die direktdemokratischen Elemente der Schweiz sind im Vernehmlassungsverfahren als auch im parlamentarischen Verfahren starke Konsensbildungen erforderlich, da Bundesbeschlüsse zum Teil dem obligatorischen als auch dem fakultativen Referendum unterliegen. In den Parlamentsverfahren ist sogar ein stärkeres Vetopotenzial vorhanden. Durch eine stärkere Abweichung vom Status quo kann sich eine Partei der Zustimmung verweigern. Durch die Verweigerung der Zustimmung wird von der jeweiligen Partei ein fakultatives Referendum angestrebt. Als Beispiel kann

¹⁰⁹ Das Amt des Bundespräsidenten spielt bei der Betrachtung einer möglichen Vetoposition keine Rolle, da dieser eine rein repräsentative Funktion ausübt.

der Fall der 11. AHV/IV Revision angebracht werden, in der die SPS die Beschlüsse nicht mittragen wollte und in Verbindung mit dem Gewerkschaftsbund die nötige Unterschriftenzahl für ein fakultatives Referendum innerhalb kürzester Zeit erreichte.¹¹⁰

Sicherlich ist die Abstimmungsniederlage des Bundesbeschlusses vom 24.05.2004 nicht nur auf eine oppositionelle Haltung der SPS zurückzuführen, beweist jedoch die Notwendigkeit der Konsensfindung aller relevanten Vetospieler im Abstimmungsprozess. Dabei kann man davon ausgehen, dass sich Parteien und Großorganisationen je nach Abstimmung einen Bündnispartner zur Mobilisierung der Stimmbürger und zur Verdichtung der medialen Aufmerksamkeit heranziehen werden, um ihre machtpolitischen Interessen zu verwirklichen.

Das Machtpotenzial der föderalistischen Strukturen der Schweiz kommt insbesondere bei obligatorischen Referenden zum Tragen. Reformen sind nur wirksam, wenn sich die Mehrheit der Stimmen der gesamten Schweiz (Volksmehr) und die Mehrzahl der Kantonsstimmen dafür ausgesprochen haben. Die Kantone sind generell an der Gesetzgebung über den Ständerat beteiligt (Obinger 1998:123). Der Ständerat der Schweiz ist mit einem großen Anteil an bürgerlichen Parteien aufgrund des Senatsmodells an linken Parteien eher unterbesetzt. Somit sind Kräfte, die den Schweizer Sozialstaat eher ausbauen wollen, institutionell geschwächt (ebd.: 125). Die vorgegebene Zustimmungspflicht verleiht dem Ständerat eine starke Vetoposition im Schweizerischen Gesetzgebungsprozess. Herbert Obinger identifizierte vier Effekte der föderalistischen Ausprägung im Bezug auf die Schweizer Sozialpolitik.

1. Die Kantonszuständigkeit begrenzt im Bereich Sozialpolitik die Durchsetzungsfähigkeit zentralstaatlicher Lösung.
2. Aufgrund der begrenzten Einnahmen der bundesstaatlichen Verwaltung ist eine expansive Sozialpolitik nur begrenzt möglich und nicht ohne die weiteren Einnahmen der Kantone, also deren Zustimmung, möglich.
3. Der Time-lag-Effekt, aufgrund dessen sich eine Verzögerung hinsichtlich Ausgabensteigerung und Zentralisierung ergibt.

¹¹⁰ Eine genaue Beschreibung der Reform erfolgt in späteren Teilen der Untersuchung.

4. In Bezug auf innovative Lösungen können Lösungen in den Kantonen angewandt und „getestet“ werden und auf andere Kantone angepasst werden, ohne dass der Föderalismus ein „race to the bottom“ nach sich zieht. Als Beispiel kann hierfür die Lösung des Alterssicherungssystems des Kantons Glarus genannt werden, dass auf die gesamtschweizerische AHV Auswirkungen hatte und zum Teil adaptiert wurde (Obinger 1998:136).

Das Schweizer Volk ist als kompetitiver Vetospieler zu sehen. Verfassungsänderungen unterliegen dem obligatorischen Referendum. Gesetze in der Steuer- und Sozialpolitik unterliegen, sofern die Verfassung in diesem Bezug nicht geändert wird, dem obligatorischen Referendum. Diese Auswirkungen haben auf die Steuer- und Rentengesetzgebung eine konservierende Wirkung und sind somit ein großer Vetospieler im Bezug auf die Veränderung des Status-Quo (Vatter 2002: 61). Eine Validierung der oben genannten Annahmen wurde von Vatter und Freitag in einer quantitativen Analyse zur Wirkung der Schweizer Direktdemokratie vorgenommen. Danach üben die Volksrechte einen hemmenden Einfluss auf die Staatsausgaben aus (Vatter 2002: 69). Auf Kantonsebene wirkt besonders das Finanzreferendum als wirkungsvolles Vetoinstrument. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang nicht allein die Möglichkeit, sondern die Nutzungsfrequenz dieses Instruments (Vatter 2002: 73). Das fakultative Referendum übte bisweilen eher den neoliberalen Effekt auf die Staatstätigkeit aus, während Volksinitiativen eher in die Richtung des Ausbaus von Staatstätigkeit gingen. Letztere führten zwar quantitativ zu wenig erfolgreichen Abstimmungen, die Agenda- setzenden Wirkungen dürfen in diesem Zusammenhang jedoch sicherlich als spürbar gesehen werden (Obinger 1998:191).

Das Bundesgericht der Schweiz hat, wie bereits erwähnt, wenig Einfluss und kann von daher auch nicht als Vetospieler betrachtet werden. Es besitzt nicht die Kompetenz der abstrakten Normenkontrolle, sondern nur die der konkreten. Eine Überprüfbarkeit der Vereinbarungen mit der Verfassung übernimmt das Parlament selbst. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gesetzgebung nicht konstitutionell kontrolliert wird. Völkerrecht und besonders die Europäische Menschenrechtskonvention werden als bestimmende Rechtsquellen ebenso zur konkreten Überprüfung von Bundesbeschlüssen heran gezogen, wie auch die Grundrechte in der Verfassung selbst. In diesem Zusammenhang obliegt dem Bundesamt für Justiz eine besondere Stellung

vor. Zum einen gilt es als das „juristische Gewissen von Bundesrat und Parlament“ (Schweizer Parlament 2006). Zum anderen hat es beispielsweise in der Diskussion um die Unternehmenssteuerreform II einen großen Einfluss ausgeübt, was zu einer Verschiebung und Neuberatung im federführenden Ständeratssausschuss geführt hat (Eidgenössisches Departement des Innern 2006).

Zusammenfassend kann der Judikative aber kein großes Vetopotenzial in der Schweiz eingeräumt werden. Im Bezug auf die informellen Vetospieler der Schweiz sind als Akteure Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Single-Issue-Initiativen zu nennen. Diese werden insbesondere in der Vernehmlassungsphase sichtbar. Sie erhalten relevanten Spielraum, da sie, nach Art. 147 BV, zur Stellungnahme in diesem vorparlamentarischen Prozess eingeladen werden. Das eigentliche Blockadepotenzial tritt in der nachparlamentarischen Phase auf, falls das Gesetzesvorhaben einem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt. In dieser Phase können nicht in der Verfassung verankerte Akteure, insbesondere Interessenverbände ihre Blockademöglichkeit im Rahmen eines Referendums nutzen (Fischer 2003: 33). Dies gilt insbesondere für Gewerkschaften, die in den Bereichen der Sozialpolitik stark eingebunden werden müssen. Lehnen diese ein Gesetzesvorhaben gewissermaßen öffentlich ab, etwa die 11. AHV-Revision, so dass das Gesetz auch von der Bevölkerung abgelehnt wird, erhöht sich ihr Blockadepotenzial. Daran zeigt sich zudem das Vetopotenzial der direktdemokratischen Elemente in der Schweiz.

Dass die direkte Demokratie in einem modernen Gemeinwesen und Flächenstaat wie der Schweiz nicht mehr wie in der griechischen Polis direkt mit der Willensbildung aus dem Volk heraus möglich ist, ist unbestritten. Doch die Ausübung der Demokratie schließt direktdemokratische Verfahren nicht aus (Schmidt 2006: 355). Somit herrscht in der Schweiz eine Co-Existenz, die mit den parlamentarischen Verfahren ein gleichberechtigtes Dasein führt. Der wahlberechtigte Schweizer hat somit nicht nur die klassische Adressatenfunktion seiner Parlamentäre, sondern füllt mit seiner Wahlberechtigung eine starke Machtposition im demokratischen Entscheidungsprozess aus. Damit führt das Land die internationale Liste mit den meisten Referenden uneinholbar an. Während andere Staaten Europas, zum Bedauern mancher Regierungen, nur über grundlegende Dinge, wie beispielsweise die Europäische

Verfassung oder den Beitritt entscheiden, hat die Schweiz zwischen 1971 und 2000 über 257 Referenden und Volksinitiativen entschieden (Schmidt 2006: 360).

Dabei setzt die Schweiz die ideengeschichtlichen Vorstellungen mancher französischer Theoretiker aus der Revolutionszeit um (Linder 1999: 235). Im Gegensatz zum akklamativen Instrument des Plebiszits haben die Volksrechte ihre Ursprünge in der eigentlichen lokalen Basisdemokratie und in der Skepsis gegenüber einem reinen Repräsentativsystem (Linder 2003: 495). Somit muss sich jedes politische Projekt der Instanz Volk stellen und hebt sich damit von den Gewaltengefügen bisheriger bekannter Demokratien ab. Durch diese Gefüge trifft die Regierung freilich nur Entscheidungen zweiten Ranges und das Parlament beschließt Gesetze mit geringer materieller Wichtigkeit. Da letztendlich nicht alle Angelegenheiten in der Gewalt eines Referendums liegen, ist auch oftmals von „halbdirekter Demokratie“ die Rede (ebd.). Aber zumindest in allen wichtigen Fragen der direkten Mitsprache wird die Meinung des Volkes abgefragt. Die genauen Gegenstände der obligatorischen Mitbestimmung werden in Verfassung und Gesetz bestimmt. Weiterhin können in den Kantonen wichtige Verwaltungsentscheide einem Referendum unterliegen und damit Entscheidungen der Exekutive angezweifelt werden, woraus sich in Addition mit der Vetokraft der Verwaltungsgerichte zusätzliches Blockadepotenzial ergibt.

Die Entwicklung dieser direktdemokratischen Elemente fand zunächst auf der Ebene der Kantone statt, bevor es zur Schaffung des Bundesstaates 1848 kam. Durch die föderale Entwicklung in den Kantonen sind diese im Laufe des 19. Jahrhunderts übernommen worden. Die Schweizer Verfassung beinhaltete im Jahre 1848 beispielsweise nur das obligatorische Referendum, während in den 60er-Jahren des 19. Jahrhunderts die direktdemokratischen Bewegungen erneut auflebten. Diese Bewegung fand ihren Ursprung in der Schweizer Mittelschicht, die sich gegen die liberal-kapitalistische Oligarchie im Parlament richtete und mit der Eingliederung des fakultativen Referendums in die Verfassung 1874 den ersten Erfolg feierte (Schiller 2002: 100). Im Jahre 1891 folgte die Volksinitiative über partielle Verfassungsänderungen. Erst im 20. Jahrhundert sollten die Volksrechte dann weiter ausgebaut werden.

1921 wurde das fakultative Staatsvertragsreferendum eingeführt, während das obligatorische Referendum 1949 für bestimmte Fälle, wie der Teil- und Gesamtrevision

der Bundesverfassung aufgenommen wurde (Schmidt 2006: 364). Die Totalrevision der Bundesverfassung 1999 unterlagen völkerrechtliche Belange, je nach Gewichtung, dem fakultativem beziehungsweise obligatorischem Referendum. Während die Kantone im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts eine Erweiterung der direktdemokratischen Elemente erfahren haben, verharren die Mitbestimmungsrechte auf Bundesebene weitgehend auf dem Status aus dem Jahre 1891 (Linder 1999: 241). Folglich existiert auf nationaler Ebene kein Finanzreferendum, was zu der Behauptung verleitet, dass die gesamtstaatliche Verschuldung auf Bundesebene aufgrund fehlender Mitbestimmung höher sein muss, als auf kantonaler Ebene. Dies war zwar zum Zeitpunkt der Untersuchung der Fall, erfährt in der Untersuchung aber keine kritische Würdigung (Feld 2002:100). In Art. 140 der Bundesverfassung sind die Fälle bei denen das obligatorische Referendum Anwendung findet, enumerativ aufgelistet. Dies beinhaltet die Änderung der Bundesverfassung, Beitrittsentscheide zu Organisationen kollektiver Sicherheit und supranationalen Organisationen. Völkerrechtliche Verträge, die oben genannte Sachverhalte nicht eingrenzen, sind vom obligatorischen Referendum ausgeschlossen. Für dringlich erklärte Bundesgesetze, die auf keiner Verfassungsgrundlage beruhen und länger als ein Jahr gültig sein sollen, müssen ebenfalls zur Abstimmung gebracht werden und bedürfen des Volks- und Ständemehrs (Art. 142 Abs.2 BV).

Abstimmungsmodi, die das fakultative Referendum beinhalten, sind in der Bundesverfassung in Art. 141 geregelt. Darin enthalten sind Bundesgesetze, für dringlich erklärte Bundesgesetze, Beitritte zu internationalen Organisationen und unbefristete, unkündbare und völkerrechtliche Verträge, und solche die „wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.“ (Art. 141 Abs.1d BV) Gültigkeit erfahren die fakultativen Referenden, wenn mindestens 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen nach Veröffentlichung des Beschlusses eine Abstimmung verlangen und diese im Zuge der Abstimmenden eine Volksmehr erhält. Gegen die langwierigen Prozesse der Abstimmungen wurde jedoch mit dem so genannten Dringlichkeitsrecht eine Möglichkeit geschaffen, Gesetze zumindest befristet in Kraft treten zu lassen, bis sie vom Volksmehr entweder genehmigt oder zu Fall gebracht worden sind (Linder 2003: 496). In einigen wenigen Fällen können Bürger auch selbst Gesetze initiieren. Diese betreffen allerdings nur Veränderungen in der Verfassung und nicht normale Bun-

desgesetzes, wie in Art. 138-9 festgelegt. Auch haben 100.000 Stimmbürger die Möglichkeit, während der 18 Monate seit Bekanntgabe ihrer Initiative eine komplette Revision der Verfassung vorzuschlagen, die der Bevölkerung dann zur Abstimmung vorzulegen ist (Art. 138 BV). Weiterhin hat die gleiche Zahl von Wahlberechtigten die Möglichkeit, eine Teilrevision von Artikeln in der Verfassung zu verlangen (Art.139 Abs.1 BV). Werden völkerrechtliche Bestimmungen von Initiativen verletzt, kann die Bundesversammlung die Gesetze für ungültig erklären. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass die Bundesversammlung das Gesetz für nichtig erklärt und nicht die Judikative. Auch die Bundesversammlung kann Initiativen dem Volk und Stände zur Abstimmung vorlegen, eine Abstimmungsempfehlung geben und/oder dem Volksentscheid einen Gegenentwurf gegenüber stellen. Falls beide Entwürfe die doppelte Mehrheit erreichen (doppelte Stimmabgabe möglich), wird durch das Volksmehr in der Stichfrage entschieden (Art. 139 b Abs. 2 BV).

In Kantonen und Gemeinden sind die direktdemokratischen Elemente sogar noch stärker ausgeprägt. Zu den oben genannten Elementen addieren sich bei der Gesetzesinitiative und der Verwaltungsakte mit finanziellen Auswirkungen die Möglichkeiten des obligatorischen und fakultativen Referendum (Linder 2003: 496). Auch interkantonale Verträge unterliegen dem Referendumsvorbehalt. Weiterhin sind die unterschiedlichen Steuerbelastungen der Kantone auf die Elemente der direkten Demokratie zurückzuführen, da Steuervorlagen durch das Stimmvolk entschieden werden müssen (Schmidt 2006: 365). Die starke föderalistische Entwicklung der Schweiz wird auch durch die verschiedenen Ausprägungen der direktdemokratischen Elemente innerhalb der Sprachgrenzen deutlich. Während im deutschsprachigen Teil der Schweiz die Ausprägungen der Mitbestimmung weitaus höher sind, ist im französischen Teil, der Westschweiz, unter dem Einfluss des französischen Rechtssystems, die Mitbestimmung deutlich schwächer (Linder 2003: 496). Die direktdemokratischen Mitbestimmungsrechte haben sicherlich bedeutsame Einflussmöglichkeiten, doch stellt sich die Frage, inwieweit und von welchen Teilen der Bevölkerung diese genutzt werden.

Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei direktdemokratischen Abstimmungen liegt seit 20 Jahren bei ca. 40 %. Medienwirksame Themen wie der UNO-Beitritt haben dabei eine deutlich höhere Beteiligung als komplexe Themen (Linder 1999: 280).

Dabei ist die Problematik der Stimmbeteiligung nicht unbedingt in der absoluten Höhe der Urnengänger zu sehen, sondern vielmehr in der Beteiligung von bestimmten Wählergruppen. So beteiligen sich bei Sachverhalten durchschnittlich viele Bürger, die eine hohe Schulbildung genossen haben (Linder 2003: 498). Entsprechende Studien konnten drei Wählergruppen klassifizieren: Regelmäßige Urnengänger mit knapp 25 %, permanente Verweigerer mit 20 % und Wechselgänger, die knapp die Hälfte der Wahlberechtigten Schweizer ausmachen. Genau diese Gruppe ist für Schwankungen der Wahlbeteiligung von 30 bis 75 % verantwortlich und bildet, je nach Medienaufmerksamkeit, sowohl ein großes Blockade-, als auch Zustimmungspotenzial (Linder 2003:498).

Dieses Potenzial führt auch zu den Schwächen an der die Direktdemokratie der Schweiz leidet. Sachverhalte, die über die Komplexität einer Beitrittserklärung zu einer Organisation hinausgehen, überfordern gewisse Bevölkerungsgruppen zumindest in Teilen. Somit konnte ein negativer statischer Zusammenhang zwischen der Komplexität von Abstimmungen und Partizipationsrate erklärt und validiert werden (Schmidt 2006: 369). Fritz Scharpf kritisierte in diesem Zusammenhang den großflächigen Ausbau direktdemokratischer Elemente und befürwortet eine sparsame Einsetzung in der Korrektur allzu großer Differenzen. Für die Klärung und Bewältigung von fortlaufenden und komplexen Aufgabenstellung mit der Klärung des gesellschaftlichen Zusammenlebens wird sie aber von Seiten Scharpfs als ungeeignet betrachtet (Scharpf 1998: 164). Giovanni Sartori formuliert seine Bedenken noch deutlicher mit der Behauptung, dass eine ausgebaute Referendumsdemokratie an den „kognitiven Fähigkeiten beziehungsweise Unfähigkeiten“ seiner Stimmbürger scheitern müsse (Sartori 1992: 133). Bisherige Untersuchungen im Wahlverhalten zeigen, dass sich die Beteiligung eher themenspezifisch als unbedingt parteispezifisch verhält. Unterschiedliche Wahl- Empfehlungen innerhalb einzelner Abstimmungen werden zur stärkeren Differenzierung und Abhebung von den jeweiligen Parteien in einzelnen Abstimmungen genutzt, um eine stärkere Profiltiefe zu signalisieren und die Parteibindung zu erhöhen (Linder 2003: 498).

In der Wirkung und dem möglichen Vetopotenzial werden die Instrumente der Direktdemokratie in der Schweiz allerdings bisweilen überschätzt. Die Abstimmungen führen oftmals zu korrigierenden Maßnahmen seitens der Bevölkerung. Allerdings orien-

tieren sich die Abgeordneten oftmals an der Meinung der Bevölkerung. Dadurch haben die Volksrechte implizit den Beitrag geleistet, den Prozess von konkurrenz- zu konkordanzdemokratischen Verfahren umzuwandeln. Im Bereich des fakultativen Referendums und der Volksinitiative ist eine spezifische Themensetzung einzelner Interessengruppen und Lobbyisten klar ersichtlich (Linder 2002: 499). Dies kann sowohl als Gefahr identifiziert werden, als auch als Korrekturmöglichkeit der „Allpartei- enregierung“. Die direkt-demokratischen Verfahren im politischen Abstimmungsprozess werden heutzutage keinesfalls als Instrumente akklamativer und demagogischer Gefolgschaftsbeschaffung gesehen, jedoch ist in der Schweiz ein erheblicher Anteil an populistischen Kampagnen offensichtlich (Schmidt 2006: 362). Allerdings trugen diese Regelungen in der Schweiz auch zur Bildung der nationalstaatlichen Identität bei und die Volksrechte wirken in ihren Möglichkeiten Struktur konservierend und „antietatistisch und antizentralistisch“ (Neidhart 1970: 20).

Wolf Linder attestiert dem obligatorischen Referendum, das zum wesentlichen Teil Verfassungspolitik ist, ein hohes Maß an Wirkkraft (Linder 1999: 258). Der Bund hat geringe Aufgabenstellungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. So wurde die bereits 1925 angekündigte Hinterbliebenenversicherung, die die erste Säule der Schweizer Rentenvorsorge bildet, erst 1947 eingeführt. Noch später wurde die obligatorische Arbeitslosenversicherung eingeführt. Weiterhin eine, am Bruttoinlandsprodukt gemessene, niedrige Staatsquote. Darüber hinaus erkennt man eine minimale Professionalisierung im Bereich der Bundesverwaltung, da die Schweizer dieser sehr skeptisch gegenüber stünden und ein geringes Interesse an außenpolitischen Themen, wie der Beitritt in die UNO belegt, der nach 16-jährigen Beitrittsversuchen seitens der Regierung schließlich von der Bevölkerung positiv beschieden wurde. Während Linder die Ergebnisse der direktdemokratischen Elemente eher negativ bewertet, sehen Kirchgässner und Feld positive Effekte. Die direktdemokratischen Elemente führen die Politik näher an die Bedürfnisse der Bevölkerung und haben in diesem Zusammenhang zu einer geringeren Staatsschuld, einer effektiveren Verwaltung und einem höheren nationalen Zusammenhalt geführt (Feld 2002: 88). Diese Eigenschaften führen zu einer stärkeren Kontrolle des Demos in der Schweiz, da dies ein Gegengewicht zu dem starken Einfluss von Lobbygruppen darstellt, deren Einfluss aufgrund des parlamentarischen Milizsystems in der Schweiz stärker ist als in anderen europäischen Ländern (Schmidt 2006: 366). Weiterhin wird durch die Er-

fordernis des Volks- und Ständemehrs keine Minderheit in der Schweiz ausgeschlossen. Als unterstützendes Argument könnten fehlende Destabilisierungstendenzen im Bezug auf die Direktdemokratie herangezogen werden. Neben dem Instrument des Föderalismus ist durch die Direktdemokratie ein weiteres Element der vertikalen Kontrolle hinzugekommen. Die Gewaltenverteilung erlebt dadurch eine Streuung, deren Erfolg bei Nichtöffentlichkeit der Auseinandersetzung steigt (ebd.: 369). Oppositionelle Meinungen kristallisieren sich dadurch nicht permanent, sondern fallweise heraus, was folglich dann nicht nur von Einthemeninteressengruppen, sondern auch von den Regierungsparteien selbst genutzt wird (Linder 1999: 246).

Dies führte dazu, dass diese Mitwirkungsinstrumente des Demos weit über das Maß der europäischen Nachbarländer hinausgehen und auf diese Weise für eine „full democracy“ (Beedham 1996) gesorgt haben (Schmidt 2006: 365). Durch die ständige Berücksichtigung von „Volkes Stimme“ setzt die Legislative auf eine stark konsensformulierende Politik, die auch unter dem Gesichtspunkt von Effizienz und Schnelligkeit, gekoppelt mit Ressourcenverschwendung, negative Aspekte aufweist. Demzufolge weisen auch Gesetzesnormen ein großes Maß an referendumstauglichen Adaptionen auf, in der vorher alle eventuellen Vetospieler miteinbezogen wurden. Diese Entwicklung hat die Schweiz zur „permanenten Verhandlungsdemokratie“ umgeformt (Neidhart 1970: 367). Doch ist die Schweizer Stimmbevölkerung nicht nur als Vetospieler zu sehen, sondern auch als Agenda-Setzer, wobei diese Rolle deutlich schwächer ausgeprägt ist. Diese Rolle wird insbesondere von Minderheiten und Oppositionsgruppen genutzt (Linder 1999: 240). Der empirische Erfolg solcher Initiativen führte zwar nicht selten zur Ablehnung, allerdings erreichte man dadurch eine Sensibilisierung für bestimmte Themengebiete (Schiller 2002:108). Die dadurch entstehende öffentliche Resonanz und der mediale Druck zwingen die politische Elite zu Reaktionen. Betrachtet man den empirischen Teil so, sieht man bei der Initiative, beginnend im Jahre 1891, 15 erfolgreich verabschiedete, wobei über 161 entschieden worden ist. Von 331 angestrebten wurden 250 initiiert und davon vier für ungültig erklärt (Schweizer Bundeskanzlei). Sollte dies zu der Vermutung führen, dass die Antragsteller über eine hohe Kompetenz im Verfassungsrecht verfügen, sei hinzugefügt, dass nicht die Judikative, sondern der Gesetzgeber über Zulässigkeiten zu entscheiden hat. Zu den 15 erfolgreichen Abstimmungen zählen allerdings auch der Bei-

trittsentscheidung zu der UNO im Jahre 2002 (Schweizer Bundeskanzlei) oder die Entscheidung über gentechnikfreie Lebensmittel (Schweizer Bundeskanzlei).

Zusammenfassend lässt sich für die direktdemokratischen Elemente der Schweizer Eidgenossenschaft feststellen, dass dieses System auch in modernen Demokratien funktionieren kann, ohne zur „Prämie für Demagogen“ (Theodor Heuss) zu werden. Langwierige Entscheidungsprozesse werden für den höheren Grad an Gründlichkeit akzeptiert und lassen auch in der geschichtlichen Betrachtung eine Konflikt reduzierende und sogar integrative Wirkung schließen, die durch die höheren Begründungsanforderung dieser konsensorientierten Willensbildung erfordert wird. Allerdings haben komplexe Themen eine abschreckende Wirkung auf einzelne Stimmbürgermilieus, doch muss eine emanzipatorische Wirkung konstatiert werden, die den Schweizer Bürgern mehr Eigenregie, auch in Verfassungsfragen, aufzwingt. Doch bei einer vergleichenden Betrachtung von Demokratien in Westeuropa, erkennt man bei politischen Eliten oftmals Legitimationsversuche hinter Verfassungsgerichten, so dass die Schweizer „Alltagstauglichkeit“ keinen Vergleich scheuen muss (Schiller 2002: 108).

3.2 Österreich

3.2.1 Informelle Vetospieler

3.2.1.1 Parteien als Vetospieler

Im Gegensatz zur Schweiz spielt die Direktdemokratie in Österreich als Vetospieler nur eine untergeordnete Rolle. Obwohl sie mit Referendum, Volksbegehren und Volksbefragung vergleichsweise stärker ausgebaut ist als dies in vielen anderen europäischen Regierungssystemen der Fall ist, erweist sie sich insgesamt als „zahnloses Instrument“ mit nur geringem Blockadepotenzial (Obinger 2002: 23). Die entscheidenden Vetospieler in Österreich sind die Parteien und die Verbände.

Die Parteien in Österreich zeugten lange Zeit von einer außergewöhnlichen Stabilität und Kontinuität. Über Jahrzehnte blieben die quantitativen Verhältnisse und ideologischen Grundstrukturen identisch. Die Parteienlandschaft wurde dabei traditionell von dem christlich-konservativen, dem sozialdemokratischen und dem deutschnationalen Lager dominiert (Tálos 2000: 22). In der Zweiten Republik regierten SPÖ und ÖVP über lange Strecken als Große Koalition und bildeten dadurch ein erhebliches Machtpotenzial aus, das bis in die Besetzung von Positionen in öffentlichen Unternehmen reichte, und die potenzielle Macht des Kanzlers deutlich einschränkte (Abromeit/Stoiber 2006: 140). Und auch heute noch nimmt die Parteiorganisation großen Einfluss auf die Regierungspolitik und die Regierungszusammenarbeit (ebd.). Das Vetopotenzial von Koalitionsregierungen ist offensichtlich. Aber auch die Vetoanfälligkeit. Diese erklärt sich aus der Zustimmungsnötigkeit der Koalitionspartner in Bezug auf Politikänderungen. Entsprechend dem Vetospielertheorem von Tsebelis steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Status quo beibehalten wird, mit zunehmender interner Kohäsion und ideologischer Distanz zwischen den Akteuren. Letztere ist bei den Koalitionspartnern im Untersuchungszeitraum, ÖVP und FPÖ, insbesondere in Bezug auf die Sozialpolitik allerdings gering und scheidet damit als Verursacher von Reformstau aus (Obinger 2002: 25).

Anders gestaltet sich dagegen die Frage nach der internen Kohäsion. Hier zeigt die ÖVP deutliche Defizite, die traditionell eine geringe parteiinterne Kohäsion aufweist. Die parteiinternen Spannungen resultieren aus der organisatorischen Zusammenset-

zung der Partei, die aus drei Bündeln besteht, die Wirtschafts-, Bauern- und Arbeitnehmerinteressen vertreten, und den damit verbundenen stark gegensätzlichen Interessen (Obinger 2002: 25). Das kann Reformen erleichtern, etwa wenn sich einzelne Bündel mit dem Koalitionspartner arrangieren, aber auch verschleppen, wenn parteiinterne Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen (ebd.). Andererseits sind die Bündel organisatorisch stark ausgeprägt. Diese politische Dominanz in den Landwirtschafts- und Wirtschaftskammern sorgt für die ÖVP dort und in der Sozialpartnerschaft für zusätzlichen Rückhalt (Tálos 2000: 25).

Seit den 80er-Jahren hat sich die österreichische Parteienlandschaft verändert. Neue politische Themenfelder weiteten die politischen Inhalte und damit die Zahl der Parteien weiter aus. Das „Duopol“ von ÖVP und SPÖ wurde aufgelöst und das Parlament Ende der 90er-Jahre mit drei Mittelparteien (SPÖ, ÖVP, FPÖ) und zwei Kleinparteien (seit 1986 Grüne, 1993–1999 Liberales Forum) neu besetzt (Tálos 2000: 23). Die gestiegene Wählermobilität fordert nun eine stärkere Integrationsfähigkeit der Parteien. Nicht zuletzt dadurch haben sich die politischen Konkurrenzbedingungen für die österreichischen Parteien verschärft (ebd.).

3.2.1.2 Verbände und Sozialpartnerschaft

Charakteristisch für das politische System Österreichs ist die starke Stellung der Verbände und ihre enge Verbundenheit mit den politischen Parteien. Neben der ÖVP weist auch die SPÖ eine enge Verzahnung mit bedeutenden Interessenvertretungen wie dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und den Arbeiterkammern auf, aus der letztlich die große Nähe zur Sozialpartnerschaft resultiert (Tálos 2000: 24). Dabei greifen die Verbände nicht nur als informelle Vetospieler in den politischen Prozess ein. Über die Paritätische Kommission verfügen sie vielmehr über direkte Entscheidungsrechte, so dass die Paritätische Kommission die Kammern und den Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) gewissermaßen institutionalisierte und damit in den Status „quasi-institutioneller Vetospieler“ erhob (Abromeit/Stoiber 2006: 140).

In die Zusammenarbeit mit der Regierung und damit über die Interessenpolitik hinaus auch in den politischen Entscheidungsprozess involviert sind danach, neben dem ÖGB, die Bundesarbeitskammer, die Wirtschaftskammer Österreich und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (Tálos 2000: 27). Diese Dachverbän-

de stehen dabei nicht in Konkurrenz zueinander. Vielmehr bilden sie einen eigenen „politikfeldspezifischen Entscheidungsstrang“, in dem sie maßgeblich an der Gestaltung der Arbeitsmarkt-, Einkommens-, Wirtschafts- und Sozialpolitik mitwirken (Abromeit/Stoiber 2006: 140). Die „Verkopplung“ des korporatistischen Entscheidungsstranges mit dem parlamentarischen erfolgt einerseits über personelle Beziehungsgeflechte Parteien und Verbänden, andererseits über das Konsensprinzip.

Dazu nutzen die Dachverbände mehrere Zugangswege. Ein traditioneller Weg führt über das enge Verhältnis zu den langjährigen Regierungsparteien. Darüber hinaus werden sie auf der Ebene der Ministerien in den politischen Willensbildungsprozess eingebunden, was sich anhand der Vielzahl von Ausschüssen, Beiräten und Kommissionen dokumentieren lässt. Und auch auf der parlamentarischen Ebene werden häufig Expertenmeinungen eingeholt (Tálos 2000: 28). Das dahinter stehende Vetopotenzial zeigt sich daran, dass kaum ein Politiker einem Konsens zwischen den Sozialpartnern widersprochen hätte. Entweder um nicht zu riskieren, dass es am Ende keine Entscheidung gibt oder um den Sozialpartnern erneute Verhandlungen zu ersparen (Abromeit/Stoiber 2006: 140).

Diese spezifische Ausprägung der Zusammenarbeit und Interessenabstimmung der Verbände untereinander und mit der Politik hat der Sozialpartnerschaft auch den Ruf als Nebenregierung eingebracht, die den Handlungsspielraum von Exekutive und Legislative erheblich beeinflussen kann (Obinger 2002: 26). Nach Obinger (ebd.) kann die Sozialpartnerschaft als „Bewahrer eines strategischen und normativen Ziel- und Wertekanons interpretiert werden, der sowohl von den Arbeitgeber- als auch von den Arbeitnehmerverbänden vertreten wird. Hieraus resultiert ein hoher Pragmatismus und eine hohe Status-quo-Orientierung“. Untermuert wird diese „Status-quo-Koalition“ durch die Verflechtung von Verbändefunktionen mit politischen Ämtern, die Vorschaltung der Kommission in den sozialpartnerschaftlich dominierten Politikfeldern und die Anhörung der Sozialpartner im vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren (ebd.).

Allerdings hat es die mitunter befürchtete Allmacht der Sozialpartnerschaft nie gegeben und ihr Einfluss auf die Staatstätigkeit wurde vielfach überschätzt, da sich die Zusammenarbeit nur in bestimmten Politikbereichen abgespielt hat. Dennoch konnte

die Sozialpartnerschaft maßgeblich zur ökonomischen, sozialen und politischen Stabilität Österreichs beigetragen, was sich im Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, dem Ausbau des Sozialstaates und dem „sozialen Frieden“ spiegelt (Tálos 2000: 28). So präsentiert sich die Sozialpartnerschaft als „Gatekeeper des tradierten erwerbsarbeitszentrierten Sozialversicherungssystems“ (Tálos zitiert von Obinger 2002: 27). Diese „Erwerbstätigenkoalition“ prägte die bestehenden Strukturen des Systems und machte es gleichzeitig immun gegen strukturfremde Elemente (Obinger 2002: 27). So wurde der Wohlfahrtsstaat traditionsbewusst entlang der zu Zeiten der Monarchie manifestierten Bahnen ausgebaut und der Sozialstaat über „sozialpartnerschaftlich akkordierte Kompromisspakete zurückgebaut (ebd.).

Der seit den 90er-Jahren wachsenden Durchsetzungsfähigkeit der Regierung trat eine immer noch starke Sozialpartnerschaft entgegen, die tiefgreifende Veränderungen blockieren oder zumindest bremsen konnte. Damit zeigte sie nicht nur stabilisierende, sondern auch „innovationshemmende und strukturkonservierende“ Macht (Obinger 2002: 27). Die Sozialpartnerschaft konnte demnach nicht nur ein erhebliches Gestaltungs- sondern auch ein erhebliches Vetopotenzial entfalten, welches Politikoptionen, die sich jenseits eingeschlagener Pfade entwickeln, wirksam blockieren kann (ebd.). Allerdings zeichnete sich in den 90er-Jahren bereits ein Bedeutungswandel der Sozialpartnerschaft ab, der nicht zuletzt mit einem Strukturwandel des politischen Systems Österreichs einhergeht, der sich von der Konkordanz zur Konkurrenz verkehrt (Abromeit/Stoiber 2006: 141). Die traditionelle Spaltung der österreichischen Gesellschaft in das christlich-konservative und das sozialdemokratische Lager verliert zusehends an Bedeutung. In dem Maße wie die politisch dominanten Parteien an Einfluss verlieren, büßen auch die großen Verbände Bedeutung ein. Infolgedessen verliert auch die Paritätische Kommission ihre politische Relevanz und Legitimation (ebd.). Veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen und die steigende Parteienkonkurrenz erschweren die Konsensfindung unter den unterschiedlichen Interessen der Verbändemitglieder und zwischen den Verbänden. Dadurch verschiebt sich das Einflusspotenzial zunehmend in Richtung Regierung, die in wichtigen Budget-, Wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen „sowohl das Procedere als auch die Kerninhalte“ vorgibt (Tálos 2000: 29).

Dieser Trend wurde zusätzlich durch den EU-Beitritt verstärkt. Dennoch zeichnen sich auch Kontinuitäten ab wie die Privilegierung der Dachverbände oder der Interessenausgleich im politischen Entscheidungsprozess (Tálos 2000: 29). Allerdings ist der Einfluss geringer geworden, so dass es fraglich erscheint, ob oder wie lange die Paritätische Kommission und die beteiligten Verbände noch als Vetospieler politische Prozesse mitbestimmen (Abromeit/Stoiber 2006: 140). Im Zuge des strukturellen Wandels scheinen die hohe Machtfregmentierung und der daraus resultierende Konkordanzzwang allmählich abzunehmen. Mit dem schwindenden Einfluss der Sozialpartnerschaft reduziert sich auch die Zahl der potenziellen Vetospieler. Damit tritt auch die formale Ähnlichkeit des österreichischen und des deutschen Regierungssystems stärker hervor (Abromeit/Stoiber 2006: 142).

3.2.2 Blockadepotenzial der Vetospieler in Österreich

Das Vetopotenzial der direkten Demokratie ist zwar insgesamt schwach, verdient aber wegen der damit verbundenen Rechte zur Verfassungsänderung in dieser abschließenden Betrachtung Berücksichtigung. Die Verfassung räumt dem österreichischen Volk die Optionen des Referendums, des Volksbegehren und der Volksbefragung ein, um Politikprozesse zu verändern. Demnach ist jede nach Art. 44 Abs. 3 BV-G Gesamtänderung der Bundesverfassung einer Volksabstimmung und Teiländerungen nach Verlangen von einem Drittel des Bundes- oder Nationalrats zu unterziehen.

Weiterhin kann ein fakultatives Referendum auf Verlangen des Nationalrats nach Gesetzesbeschluss verlangt werden, was im Hinblick auf den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union zum Teil als nicht unproblematisch gesehen werden kann. Die beiden anderen plebiszitären Elemente, das Volksbegehren und die Volksbefragung unterscheiden sich in Bezug auf ihre Wirkung von den Referenden, da diese nicht verbindlich sind. Hierbei stellt sich nun die Frage, ob die direktdemokratischen Elemente einen Einfluss im Bezug auf das Vetospielerpotenzial haben.

Die folgende Tabelle zeigt, dass es allerdings nur eine geringe Anzahl an Volksbegehren und darauf folgender direktdemokratischer Abstimmungen gab:

Tabelle 10: Volksbegehren der Zweiten Republik (1945–2001)

Jahr	Gegenstand	Eintragungen (%)	Regierung	Unterstützt (offiziell) durch	Erfolg
1964	Österreichischer Rundfunk Ges. mb.H	17,27	ÖVP/SPÖ	34 841 Unterstützungserklärungen	Ja
1969	Schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche	17,74	ÖVP	74 SPÖ-Abg. Z. NR	Ja
1969	Abschaffung der 13. Schulstufe	6,77	ÖVP	17 Mitgl. des Steir. LT, 14 Mitgl. des Sbg. LT, 14 Mitgl. des Ktn. LT, 5 Mitgl. des Vbg. LT	Ja
1975	Schutz des menschlichen Lebens	17,93	SPÖ	762 644 Unterstützungserklärungen	Nein

1980	Pro-Zwentendorf-Volksbegehren	8,04	SPÖ	33 388 Unterstützungserklärungen	Nein
1980	Pro-Zwentendorf-Volksbegehren	2,80	SPÖ	13 516 Unterstützungserklärungen	Nein
1982	Konferenzzentrum-Einsparungsgesetz	25,74	SPÖ	Sämtl. ÖVP-Labg. aller Bundesländer	Nein
1985	Konrad-Lorenz-Volksbegehren	6,55	SPÖ/FPÖ	56 870 Unterstützungserklärungen	Nein/Partiell
1985	Verlängerung des Zivildienstes	3,63	SPÖ/FPÖ	48 744 Unterstützungserklärungen	Nein
1985	Volksbegehren gegen Abfangjäger – für eine Volksabstimmung	2,23	SPÖ/FPÖ	18 433 Unterstützungserklärungen	Nein
1986	Anti-Draken-Volksbegehren	4,50	SPÖ/FPÖ	140 817 Unterstützungserklärungen	Nein
1987	Anti-Privilegien-Volksbegehren	4,57	SPÖ/ÖVP	Sämtl. 18 FPÖ-Abg. z. NR	Nein
1989	Volksbegehren zur Senkung der Klassenschülerzahl	3,93	SPÖ/ÖVP	26 643 Unterstützungserklärungen	Nein
1989	Volksbegehren zur Sicherung der Rundfunkfreiheit in Österreich	1,95	SPÖ/ÖVP	Mehr als 8 FPÖ-Abg. z. NR	Nein
1991	Volksbegehren für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zur EWR	2,25	SPÖ/ÖVP	Sämtl. Abg. z. NR der Grünen Alternative	Nein
1993	Volksbegehren „Österreich zuerst“	7,35	SPÖ/ÖVP	Mehr als 8 FPÖ-Abg. z. NR	Nein
1995	Volksbegehren „Pro Motorrad“	1,21	SPÖ/ÖVP	12 812 Unterstützungserklärungen	Nein
1996	Tierschutz-Volksbegehren	7,96	SPÖ/ÖVP	35 Abg. z. NR der FPÖ bzw. Grünen	Nein
1996	Neutralitäts-Volksbegehren	6,21	SPÖ/ÖVP	31 166 Unterstützungserklärungen	Nein
1997	Gentechnik-Volksbegehren	21,23	SPÖ/ÖVP	8 Abg. z. NR der Grünen	Nein

1997	Frauen-Volksbegehren	11,17	SPÖ/ÖVP	23 Abg. z. NR der Grünen und SPÖ	Nein
1997	Volksbegehren „Schilling-Volksabstimmung“	4,43	SPÖ/ÖVP	9 FPÖ-Abg. z. NR	Nein
1997	Volksbegehren „atomfreies Österreich“	4,34	SPÖ/ÖVP	9 FPÖ-Abg. z. NR	Ja
1999	Familien-Volksbegehren	2,88	SPÖ/ÖVP	Österreichischer Familienverband 16 875 Unterstützungserklärungen	Ja
2000	Volksbegehren neue EU-Abstimmung	3,35	ÖVP/FPÖ	8 293 Unterstützungserklärungen	Nein

Quelle: Bundesministerium für Inneres.

Demzufolge muss im Bereich der Vetospieler der Betrachtungsrahmen auf die informellen Vetospieler erweitert werden. Dabei fällt der Blick unmittelbar auf den informellen Vetospieler der Sozialpartnerschaft. Dieser Organisation wird, „(...) unter den gegenwärtigen Bedingungen eher nur ihr Verhinderungs- als ihr Gestaltungspotenzial in Einsatz zu bringen“ (Talos 1999: 162), Vetopotenzial attestiert.

Diese waren im politischen Prozess Österreichs lange Jahre eingebettet. Dabei stand eine Kompromissfindung mit diesen „Partnern“ als ein wesentliches Kriterium in Vordergrund. Als die größten Beteiligten können die Bundesarbeitskammer, der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Wirtschaftskammer, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern und die Industriellenvereinigung genannt werden. Substantielle Veränderungen im System wurden mit diesen informellen Vetospielern grundsätzlich besprochen und durch den Begriff „Konzertierung“ geprägt (Lehmbruch 1985: 87).

Diese Prozesse sind sowohl geschichtlichen Entwicklungen als auch gesetzlichen Vorgaben zuzuordnen. Bei Gesetzesentwürfen ist die Regierung verpflichtet, Stellungnahmen einzuholen. Dabei hatte es sich im Laufe der Jahre eingebürgert, dass mehr informelle Vetospieler angehört wurden, als ursprünglich nötig. Doch nicht nur in Stellungnahmen können die informellen Vetospieler Stellung nehmen. Die Einbin-

dung erfolgte auf informelle Weise. So haben Interessenorganisationen innerhalb oder sogar vor Gesetzesanträgen Einfluss auf die Ausarbeitungen der Ministerialentwürfe genommen. Weiterhin waren Experten der jeweiligen Interessenorganisationen in die Beratung von Ausschüssen einbezogen. Nachvollziehbar sind diese Aussagen bei Überprüfung von Gesetzesinitiativen. Bei diesen Anstößen zeigt sich die herausragende Rolle der Dachverbände, insbesondere des ÖGB.

Seit Mitte der 90er-Jahre erkennt man in Österreich den langsamen, aber stetigen Verfall der Sozialpartnerschaft. Der ständige Anpassungsdruck und wirtschaftspolitische Krisen ließen die informellen Vetospieler stark an Bedeutung verlieren (Tálos 2001: S.123). Dabei verloren einige Institutionen sogar vollends an Bedeutung. So zum Beispiel die Paritätische Kommission für Lohn und Preisfragen. Im Vergleich zur Schweiz lassen sich nun weniger allgemeingültige Aussagen zum Vetopotenzial treffen. Die Ausstattung mit direktdemokratischen Elementen ist sicherlich stark im Vergleich zum europäischen Ausland, allerdings nicht so stark, dass man ein dauerhaftes Vetopotenzial vermuten kann. Die Rolle der Vetospieler muss für jeden Reformversuch und jede Reform separat geprüft werden. Wie stark nun die informellen Vetospieler im Betrachtungszeitraum in Österreich Einfluss nehmen konnten, wird daher in Kapitel vier geklärt werden.

3.3 Deutschland

3.3.1 Informelle Vetospieler

Im Vergleich der drei Länder haben die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland die herausragendste Bedeutung. Während in der Schweiz das Volk und in Österreich die Verbände wesentlichen Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse nehmen, bleibt dies in Deutschland vorrangige Aufgabe der Parteien. Diese außergewöhnliche Stellung wurde 1954 durch das Bundesverfassungsgericht begründet, das aus dem Verfassungstext des Art. 21 GG „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“, ableitete, die Parteien seien „notwendige Bestandteile des Verfassungsaufbaus“ und übten „Funktionen eines Verfassungsorgans“ aus (BVerfGE 4, 27 v. 20.7.1954). Das 1967 erlassene Parteiengesetz hat mit seinen Regelungen zur inneren Verfassung und Finanzierung der Parteien zusätzlich die Staatsnähe und die Verrechtlichung des bundesdeutschen Parteienwesens unterstrichen (Willoweit 2005: 452).

Ihre starke Stellung verdanken die Parteien zudem dem hohen Professionalisierungsgrad deutscher Politik. Um im politischen Kampf bestehen zu können, haben sich Parteistrukturen ausgebildet, die die Stellung jedes einzelnen Abgeordneten entscheidend determinieren (Willoweit 2005: 453). Gemäß Art. 38 Abs.1 GG agieren Abgeordnete nicht weisungsgebunden. In der Realität gestaltet sich das allerdings genau gegensätzlich. Die arbeitsteilige Binnenorganisation der im Bundestag vertretenen Fraktionen erlaubt den Abgeordneten eine fachliche Spezialisierung und damit eine Professionalisierung ihres Tätigkeitsbereiches (ebd.). Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass der Beruf des Abgeordneten dauerhafter Natur ist und von einer großen Loyalität der eigenen Partei gegenüber gekennzeichnet ist (ebd.).

Die institutionellen Rahmenbedingungen, der Parteienwettbewerb und die Mehrheitsverhältnisse im Parlament nehmen entscheidenden Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung. Doch die Durchsetzung politischer Konzepte und Strategien erfordert eine günstige Konstellation der Rahmenbedingungen und der Beziehungen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren, der innerparteilichen Konstellationen und der Beziehungen zwischen Regierung und Regierungspartei (Stoiber 2008: 39). Erst nach Ausbildung eines so strukturierten Handlungsspielraums, kann

sich daraus eine Führungspersönlichkeit entwickeln, die politische Prozesse initiieren kann. Das bedeutet, dass auch die politische Persönlichkeit des „exekutiven leaders“ Einfluss auf die Gestaltung politischer Handlungsspielräume hat (Stoiber 2008: 39).

Eine starke Führungspersönlichkeit war Konrad Adenauer, in dessen Regierungszeit die „Kanzlerdemokratie“ geprägt wurde. Er dominierte das politische Geschehen, indem er Zuständigkeiten zuwies, Einfluss auf die Personalpolitik nahm und den politischen Ambitionen des Bundespräsidenten und der Minister Grenzen setzte (Willoweit 2005: 454). Diese exponierte Stellung verdankte er insbesondere der Tatsache, dass er, abgesehen von den letzten beiden Jahren seiner Regierung, nicht an Koalitionsverträge gebunden war. Seine Partei besaß die Mehrheit im Bundestag, wodurch die übrigen Parteien als Vetospieler absorbiert wurden. Seine Nachfolger konnten sich dagegen in dem dann folgenden jeweiligen Koalitionsgefüge nicht mehr durchsetzen und somit auch keine Führungspersönlichkeit mehr ausbilden. Erst Willy Brandt erwies sich wieder als reformfreudige charismatische Persönlichkeit, ebenso wie später Helmut Schmidt und Helmut Kohl. Helmut Schmidt geriet aufgrund der Ölpreissteigerung in einen Konflikt zwischen Reform- und Finanzpolitik, der letztlich die Koalition mit der FDP zum Opfer fiel. Die Rückkehr der Liberalen in das bürgerliche Lager war letztlich auch Ausdruck für die „nachlassende Attraktivität der 1969 begonnenen reformerischen Rechtspolitik“ (ebd.).

Das Gewicht der Parteien resultiert danach vor allem aus der „Polarisierung zwischen meist gleichstarken politische Lagern“ und der „scharfen Abgrenzung“ von Regierung und Opposition (Willoweit 2005: 453). Damit grenzte sich die politische Struktur der Bundesrepublik deutlich von der der Weimarer Republik ab. Der Versuch, die Parteienlandschaft nach den Erfahrungen mit den Nationalsozialisten verfassungsrechtlich zu determinieren, indem extreme Parteien verboten und die Fünfprozentklausel im Grundgesetz verankert wurde, haben sich besonders in letzterem Fall als kaum wirksam erwiesen, da sich erfolgreiche kleinere Parteien zu jeder Zeit durchsetzen konnten und können, wie das Beispiel der „Grünen“ zeigt (ebd.: 454).

Es zeigt sich also, dass das staatliche Entscheidungssystem stark durch die Parteien geprägt wird. Ohne den Zwang, Koalitionsverträge eingehen zu müssen, wäre der Kanzler der entscheidende institutionelle Vetospieler und das Vetopotenzial des

Bundestages gering. Und auch der Bundesrat und die Opposition wären ohne Parteiendominanz im Bundesrat nicht als Vetospieler einzustufen (Abromeit/Stoiber 2006: 133). Die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat entscheiden letztlich über die Zahl und das Potenzial der Vetospieler im politischen Reformprozess der Bundesrepublik Deutschland

Dabei erweisen sich auch die politischen Ambitionen der Regierungschefs der Bundesländer als zunehmende Blockademacht (Abromeit/Stoiber 2006: 133). Dazu kommt der Einfluss der Verbände und einzelner Großunternehmen, die Vetopotenzial entwickeln und als politikfeldbezogene Vetoakteure auftreten (ebd.). Über die Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) haben sie eine Mitsprachemöglichkeit in der Gesetzesvorbereitung; in Konsens-Runden sogar Entscheidungsrechte: „Die Politik moderiert, der Gesetzgeber vollzieht die von den Interessen-Kontrahenten ausgehandelten Kompromisse nach“ (Abromeit/Stoiber 2006: 134). Zusätzlich stärkt die Auslagerung der Entwicklung von Reformkonzepten an Expertenkommissionen wie die Hartz- oder die Rürup-Kommission mitunter sogar das Vetopotenzial einzelner Sachverständiger oder Wissenschaftler durch die ihnen übertragene Entscheidungsmacht. Sie zählen allerdings nur als bedingte Vetospieler, da sich aus ihrer Entscheidungsmacht kein Entscheidungsrecht ableitet (Abromeit/Stoiber 2006: 134). Damit kommt in Deutschland eine stattliche Anzahl informeller Vetospieler zusammen, die ihrerseits die institutionellen Vetospieler als Vetomacht wahrnehmen; „die jeweilige Regierung verhandelt nach allen Seiten – auch wenn sie objektiv vielleicht gar nicht dazu gezwungen ist“ (Abromeit/Stoiber 2006: 134).

3.3.2 Blockadepotenzial der Vetospieler in Deutschland

Der Bundesrepublik Deutschland wurde bereits in einigen Untersuchungen in vergleichenden Analysen ein starres institutionelles Korsett attestiert (Merkel 2003: 166). Lijphart (1999: 232) charakterisiert Deutschland als Konsensdemokratie, Scharpf (1976: 132) sieht eine starke Politikverflechtung, während Manfred Schmidt (2002: 80) Deutschland von permanenten und großen Koalitionen geprägt sieht. Tsebelis (1995: 310) zählt Deutschland zu den Ländern, in denen der Bundesrat ein andauerndes Vetopotenzial besitzt.

Da dieses Urteil schon in eine eindeutige Status quo orientierte Richtung weist, werden, der Vollständigkeit halber, die direktdemokratischen Elemente und der Einfluss der informellen Vetospieler ebenfalls in die Untersuchung miteinbezogen. Als erste Form der direkten Demokratie wird die Verfassungsgebung mit Beteiligung des Volkes einer kritischen Würdigung unterzogen. Dabei sollte man davon ausgehen, dass, falls die Staatsgewalt vom Volke ausgeht, die Verfassung auch von diesem legitimiert werden sollte. Dies ist in der Bundesrepublik nur begrenzt der Fall. Nur knapp mehr als die Hälfte der Verfassungen, nämlich 9 von 16, sind von der Bevölkerung als Volksentscheid angenommen worden. Dabei können Verfassungsänderungen auch durch Volksbegehren in Gang gebracht werden.¹¹¹ Bis auf die Länder Hamburg und Bremen werden in den übrigen Bundesländern dieselben Quoten wie bei Gesetzesinitiativen verlangt, bis auf die Tatsache, dass die Höhen sehr unterschiedlich sind.

¹¹¹ Bis auf die Länder: Saarland, Hessen und Berlin.

Tabelle 11: Gesetzesinitiativen durch Volksbegehren

Länder	Antragsquorum	Volksbegehren	Volksentscheid
Brandenburg	20.000	80.000	25 %
Hamburg	10.000	5 %	20 %
Schleswig-Holstein	20.000	5 %	25 %
Bayern	25.000	10 %	-
Berlin	25.000	10 %	33 %
Bremen	5.000	10 %	25 %
Mecklenburg-Vorpommern	15.000	140.000	33 %
Niedersachsen	25.000	10 %	25 %
Nordrhein-Westfalen	5.000	8 %	15 %
Rheinland-Pfalz	20.000	300.000	Beteiligungsquorum 25 %
Sachsen	40.000	450.000	-
Sachsen-Anhalt	10.000	250.000	25 %
Baden-Württemberg	10.000	16,67 %	33 %
Hessen	3 %	20 %	-
Saarland	5.000	20 %	50 %
Thüringen	5.000	14 %	33 %

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schiller (2002: 69).

Die hohen Hürden für eine direkte Abstimmung des Volkes lassen erkennen, dass die Volksbegehren innerhalb der Bundesrepublik Deutschland einen schweren Stand haben. Des Weiteren kommt die Rechtsprüfung beim Zulassungsantrag erschwerend hinzu (Schiller 2002: 68). Da Finanzthemen unzulässig und die statistische Verfahrenshäufigkeit pro Jahr mit 0,6 verschwindend gering ist, kann man die direktdemo-

kratischen Elemente in der Form als Vetospieler bei der weiteren Untersuchung außer Acht lassen.

Betrachtet man nun die informellen Vetospieler in Form von Verbänden und Verflechtungen innerhalb der Ministerialbürokratie, so wird ein stärkerer informeller Vetospieler erkennbar. In den einzelnen Legislaturperioden des Bundestages ist erkennbar, dass über 50 % der Gesetzesentwürfe aus den Federn der Bundesregierung kommen. Dabei wird den Verbänden innerhalb der Gesetzesentwürfe die Möglichkeit gegeben, in den Fachreferaten der Ministerien Einfluss zu üben. Die Grundlage für die Einflussnahmen der informellen Vetospieler ist die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: „Bei der Vorbereitung von Gesetzen können die Vertretungen der beteiligten Fachbereiche oder Verbände unterrichtet und um Überlassung von Unterlagen gebeten werden sowie Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, wenn nicht Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen überlassen. Soll der Entwurf vertraulich behandelt werden, ist es zu vermerken.“ Dies bedeutet, dass Gesetzesentwürfe im Rahmen von „Verhandlungsrunden“ von den Verbänden begutachtet und gegebenenfalls verändert werden. Weiterhin existieren innerhalb der verschiedenen Kanäle die „Beiräte“. Diese so genannten „Beiräte“ haben die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben. Dabei ist nicht geklärt, ob diese in objektiver Stellungnahme oder in subjektiver Einflussnahme handeln (Mann 1994: 191).

Abgesehen von den offiziellen Verflechtungen sind die personellen Verflechtungen zum Teil noch weitaus größer. So wurde im Rahmen einer Studie festgestellt, dass die Ministerialbeamten zwischen 1949 und 1984 Mitglieder in den Verbänden waren (Benzner 1989: 176). Klaus von Beyme sprach aufgrund der Nähe und den Verflechtungen dieser von „Verbandsherzogtümern“. Inwieweit nun solche informellen Vetospieler Einfluss auf die Reformmaßnahmen der Regierung Schröder genommen haben, soll in den folgenden Kapiteln untersucht werden.

3.4 Vetospielerzahl im Ländervergleich

Die vorangegangenen Ausführungen konnten zeigen, dass die Zahl der effektiven Vetospieler in den betrachteten Ländern zum einen vom Grad der Machtkonzentration bzw. der Machtdispersion abhängt, zum anderen stark variieren kann, je nachdem wie die Regierungsverhältnisse sind und welche gesellschaftlichen Kräfte zusätzlich in den politischen Entscheidungsprozess einwirken. Die Aufarbeitung der geschichtlichen Pfade, als flankierendes Theorem zum Vetospieler-Theorem von Tsebelis, und die Untersuchung der verschiedenen Institutionen und Befugnisse lassen erkennen, dass die drei Länder sehr unterschiedliche Strukturen aufweisen, die sich mehr oder weniger leicht reformieren lassen, wenn man sich in der Regierung befindet. Interessant scheint hierbei die geschichtliche Entwicklung von Deutschland und Österreich bei der man gemeinsame Entwicklungsschritte offenkundig werden.

Die Konsequenzen aus diesen Entwicklungspfaden äußern sich nun in Form einer gewissen Behäbigkeit bei Reformprojekten. Zum einen mag das daran liegen, dass gewisse Entwicklungen aus der Tradition der Bismarkschen Sozialgesetzgebung heraus manifestiert wurden, zum anderen aus einer gewissen Verunsicherung starker möglich kommender Oberhäupter. Österreich hingegen konnte nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches auf beinahe dieselbe Verfassungsstruktur zurückgreifen, die auch vor der Besetzung durch die deutsche Wehrmacht existiert hatte. Gänzlich anders präsentiert sich die Schweizer Demokratie. Die schwache Judikative und die starken direktdemokratischen Elemente, gepaart mit einer starken Ausprägung föderaler Kräfte, lassen nur Reformen im breiten Konsens zu. Die folgende Tabelle bildet zusammenfassend die institutionellen und konstitutionellen Strukturen in Deutschland, Österreich und der Schweiz ab und bietet einen Überblick über die verschiedenen Vetospieler in den einzelnen Ländern:

Tabelle 12: Institutionelle und konstitutionelle Strukturen in OECD-Ländern (1986–1992)

	Institutionelle Hürden (nach Schmidt 1996)	Umfassender Vetospieler- index	Kompetitiver Vetospieler- index
Deutschland	5	7	5
Österreich	2	5	3
Schweiz	5	7	6
Kompetitive Vetospieler	Zentralbankautonomie Föderalismus EU-Mitgliedschaft Direktdemokratie Starker Bikameralismus	Zentralbankautonomie Föderalismus EU-Mitgliedschaft Direktdemokratie Starker Bikameralismus Präsidentialismus Verhältnismwahlsystem	Zentralbankautonomie Föderalismus EU-Mitgliedschaft Direktdemokratie Starker Bikameralismus Präsidentialismus Verhältnismwahlsystem
Konsensuale Vetospieler	Verfassungsänderung	Starkes Verfassungsge- richt Mehrere Koalitionspartner	---

Quelle: Schmidt, Manfred (2002): The Grand Coalition State. In Colomer, Josep (Hrsg.): Political Institutions in Europe. London.

Daraus ergibt sich ein komplexes Beziehungsgeflecht unterschiedlich starker Vetospieler. Die folgende Tabelle belegt die Rangordnung aller in die Politikprozesse involvierten Vetospieler nach ihrem Vetopotenzial:

Tabelle 13: Rangordnung der Vetospieler nach ihrer Macht

Land	Rangordnung der Vetospieler nach ihrer Macht		Letztent- scheider
	Effektive Vetospieler	eingeschränkte Vetospieler	
Schweiz	Nationalrat - Regierung - Volk – Kantone - Ständerat - IG		Volk
Österreich	RP – Sozialpartner - Bundesrat – VerfG - Volk		–
Deutschland	Kanzler – BverfG - Bundesrat - IG – RP - Opposition –BverfG		BVerfG

Quelle: Abromeit/Stoiber 2006: 149

Inwieweit sich dieses komplexe Beziehungsgeflecht aus institutionellen und informellen, aus effektiven und potenziellen Vetospielern konkret auf die politische Entwick-

lungsfähigkeit der Renten- und Steuerpolitik in diesen drei Ländern auswirkt, steht nun im Fokus der folgenden Ausführungen. Unter Berücksichtigung historischer Entwicklungspfade und aktueller Blockadepotenziale werden konkrete Reformen in den genannten Politikfeldern untersucht. Insbesondere stellt sich die Frage, inwieweit und ob es möglich ist, pfadabhängig stockende Strukturanpassungen vorzunehmen.

4 Reformen und Reformversuche in der Schweiz, Österreich und Deutschland zwischen 2000 und 2005

4.1 Struktur und Restrukturierung der Renten- und Steuerpolitik in der Schweiz

4.1.1 Das Schweizerische Altersvorsorgemodell im Wandel

4.1.1.1 Das Drei-Säulen-Modell

Der demografische Wandel und die damit verbundenen Veränderungen in der Bevölkerung stellen umlagefinanzierte Altersvorsorgemodelle vor große Herausforderungen. Unter dem Druck der sich verändernden äußeren Rahmenbedingungen leiteten die meisten OECD-Länder seit Beginn der 90er-Jahre Reformprozesse zur Restrukturierung ihrer Rentensysteme ein (Bonoli et al. 2007: III). Die Schweiz mit ihrem eigentlich zukunftssträchtigen Altersvorsorgemodell befindet sich derweil in einer widersprüchlichen Situation; einerseits ist sie aufgrund ihres Rentensystems insgesamt weniger anfällig für Veränderungen im Zuge der Überalterung der Bevölkerung, andererseits ist die erste der drei Säulen ihres Modells ebenfalls umlagefinanziert und damit adaptionsbedürftig (ebd.).¹¹²

- **AHV**

Die drei Säulen der Rentenvorsorge in der Schweiz gliedern sich in die umlagefinanzierte Alters- und Hinterlassenenvorsorge (AHV), die kapitalgedeckte berufliche Vorsorge (BVG) und die private Vorsorge. Damit gilt sie vielen Beobachtern als Vorbild im internationalen Vergleich (Poelchau 2007: 236). Das Hauptcharakteristikum ist die Verpflichtung zur Volks- beziehungsweise Bürgerversicherung. Damit umschließt die Versicherung alle Personen, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben und bzw. oder dort erwerbstätig sind. Finanziert wird die AHV aus Beiträgen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Selbstständigen sowie staatlichen Zuschüssen und Zinsen aus dem Ausgleichsfonds. Dabei gelten keine Beitragsmessungsgrenzen, so dass der Beitrag auf Basis des gesamten Erwerbseinkommens geleistet werden muss (Poelchau

¹¹² Die Alters- und Hinterlassenenvorsorge wurde 1919 von den Sozialdemokraten als Volksinitiative auf der Grundlage einer Teilrevision der Verfassung eingeleitet, vom Stimmvolk 1925 bestätigt und in die Verfassung aufgenommen. Eingeführt wurde die Versicherung allerdings erst 1948 als Umlageversicherung und ist seitdem in den Art.n 111-112 BV verankert.

2007: 236). Das heißt, alle Einkommensarten werden miteinbezogen, also z. B. auch Kapitaleinkünfte. Zu den Beiträgen kommen Zahlungen für die Invalidenversicherung und die Erwerbsausfallentschädigung bei Militärdiensten.

Das grundlegende Prinzip der Versicherung ist die Solidarität der Generationen. Daraus ergibt sich das weitere Prinzip der Vermeidung von Arbeit im Alter, wobei die Renten aus diesem Umlagesystem allerdings unter dem derzeitigen Existenzminimum von knapp 32.000 Schweizer Franken liegen. Verdienstauffälle aufgrund von Alter und Tod werden durch die AHV nur teilweise ausgeglichen. Auch das Ziel der Einkommensglättung über Lebensperioden hinweg kann nur mit den beiden anderen Säulen erreicht werden. Die administrativen Aufgaben im Zusammenhang mit der AHV obliegen der Bundesbehörde unter Mithilfe des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Die Kantone errechnen die individuellen Beiträge, ziehen diese ein und bezahlen Ansprüche aus. Da es, wie oben erwähnt, keine Beitragsbemessungsgrenze gibt, findet durch die AHV eine Umverteilung zwischen Arm und Reich statt.

Dem Äquivalenzprinzip, also dem versicherungsmathematischen Zusammenhang von Einzahlungen und Leistungen, wird mit der Berechnung der Rente nach Beitragsjahren Rechnung getragen, und in engen Grenzen auch durch das eigene Einkommen. Einen Anspruch auf Vollrente hat man nur, wer ab dem 20. Lebensjahr bis zum Ende des regulären Eintrittsalters, also 44 Jahre lang, durchgängig die Beiträge bezahlt hat. Fehlende Beitragszahlungen werden pro Jahr mit 2,3 Prozent abgegolten. Trotz allem wurde die verkürzte Rente, der so genannte „Rentenvorbezug“, von 7 Prozent der Altersrentner genutzt, während weniger als 1 Prozent der Rentner die Möglichkeit des Rentenaufschubs genutzt haben (Bundesamt für Sozialversicherung).

Beitragspflicht gilt für Erwerbstätige ab dem 17. Lebensjahr, Nicht-Erwerbstätige müssen ab dem 20. Lebensjahr einen Pauschalbetrag einzahlen. Das Renteneintrittsalter gilt für Männer ab 65 Jahren, für Frauen ein Jahr vorher. Die Leistungshöhe ist sowohl nach oben als auch nach unten gedeckelt. Versicherte mit einem niedrigen Einkommen erhalten einen Pauschalbetrag. Ab einer bestimmten Obergrenze wird dann eine maximale Rente gezahlt. Der maximale Anspruch darf nur die maximal doppelte Höhe des Minimalanspruchs betragen. Dazwischen wird die Rente entlang

einzelner Einkommensintervalle angehoben, wobei sie bei niedrigeren Einkommen stärker steigt als bei höheren. Dadurch erhält die AHV einen Umverteilungscharakter von Haushalten mit hohem zu Haushalt mit niedrigem Einkommen (Poelchau 2007: 237). Die Vollrente betrug im Jahre 2007 zwischen 1.105 und 2.210 SFR monatlich, wobei das Existenzminimum bei knapp 3.000 SFR liegt (Bundesamt für Sozialversicherung). Der durchschnittliche Bezug lag 2006 bei Männern um 1.676 SFR und bei Frauen um die 1.730 SFR (Bundesamt für Sozialversicherung).

Rentenbezieher, die mit ihrer Rente unter dem Existenzminimum liegen, erhalten zur Vermeidung von Altersarmut Ergänzungsleistungen (EL) zur Anpassung der Einkünfte ans Existenzminimum. Diese Leistungen unterliegen der Bedürftigkeitsprüfung. 2005 erhielten fast 12 Prozent aller Altersrentner Ergänzungsleistungen. Die Summe beläuft sich auf 6,4 Prozent der ausbezahlten Altersrenten (Bundesamt für Sozialversicherung). Die Höhe der Ergänzungsleistungen bezieht sich auf die Preisentwicklung. Im Durchschnitt wurden alle Renten nach einem Mischindex alle 2 Jahre erhöht. Dieser Mischindex setzt sich aus dem arithmetischen Mittel der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung in der Schweiz zusammen. 2007 wurden die Renten beispielsweise um 2,8 Prozent angehoben. Der Beitragsatz beträgt 8,4 Prozent vom Einkommen, der zu gleichen Teilen bei den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern erhoben wird. Selbstständige Unternehmer tragen den kompletten Betrag ab 48.300 Schweizer Franken (SFR) Jahreseinkommen. Damit die Einzahlungsquoten aufgrund von Ausfällen und Schwankungen nicht erhöht werden müssen, wurde ein Ausgleichsfonds gegründet, der mit seiner Kapitalhöhe die Jahresausgabe der AHV decken sollte. Im Schnitt betrug die Höhe des Fonds im Jahre 2005 knapp 31 Milliarden SFR.

Es handelt sich also um eine beitrags- und steuerfinanzierte Grundrente. Diese Leistungen werden vom Staat bis auf das Existenzminimum angehoben, falls die komplette Altersvorsorge unterhalb des Existenzminimums liegt. Falls das Existenzminimum also ausschließlich über Beiträge erreicht werden sollte, müssten diese wesentlich höher liegen. 2005 stammten 69 Prozent der Gesamteinnahmen von 33,7 Mrd. SFR aus Beiträgen. Der Überschuss der AHV betrug demnach 2,4 Mrd. SFR. Weitere wichtige Einnahmequellen sind allgemeine Haushaltsmittel der öffentlichen Hand (Bund und Kantone) mit 6,3 Mrd. SFR (19 %) und der Mehrwertsteuer (seit 1999) mit

2 Mrd. SFR (ca. 7 %). Mit 1,8 Mrd. SFR, also knapp 6 Prozent, speist sich ein nicht unerheblicher Teil der Einnahmen aus Kapitaleinkünften der AHV.

- **Berufliche Vorsorge**

Die obligatorische berufliche Vorsorge (BVG), auch Pensionskasse genannt, stellt das zweite verpflichtende Element des Rentensystems dar. Die Schweizer Verfassung regelt alles Weitere in Art. 113 BV. Dabei erlässt der Bund Vorschriften über die betriebliche Altersvorsorge. In Übereinstimmung mit der Verfassung muss der Gesetzgeber darauf achten, dass die Leistungen der AHV die „Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise“ nach Art. 113 Abs. 2a BV ermöglicht. Diese soll über alle Lebensperioden hinweg eine Konsumglättung bilden.

Die Geschichte der Pensionskassen hat eine lange Tradition. Sie wurde bereits Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts eingeführt. Mit der Einführung des Drei-Säulen-Konzepts Anfang 1972 wurde diese Form der Vorsorge fest im Schweizer Rentensystem verankert. Im Rahmen dessen wurde auf das schon existierende Pensionskassensystem aufgebaut. Als Erneuerung entstand das Obligatorium, das als betriebliches Ergänzungssystem mit der Altersvorsorge eine zusätzliche Leistung zur AHV schaffen sollte. Dabei bildet die gesetzliche Grundlage das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Rahmengesetz), mit Minimalanforderungen für Vorsorgeeinrichtungen und Arbeitgeber (Brechtbühl 2000: 17).

Als Adressat dieser Versicherung gilt jeder Arbeitnehmer über 17 Jahren mit einem Einkommen von etwas über 20.000 SFR. Diese Versicherung ist verpflichtend und unabhängig vom Arbeitgeber. Diese Unabhängigkeit wurde aufgrund der einfachen Portabilität und Sicherheit des Kapitals eingeführt. Diese kapitalgedeckte Vorsorge sichert bis zum 25. Lebensjahr Tod und Invalidität ab, danach werden Beiträge für die Rente angespart. Selbständige haben die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern. Die Versicherten haben des Weiteren die Möglichkeit, mehr als den Pflichtteil zu sparen.

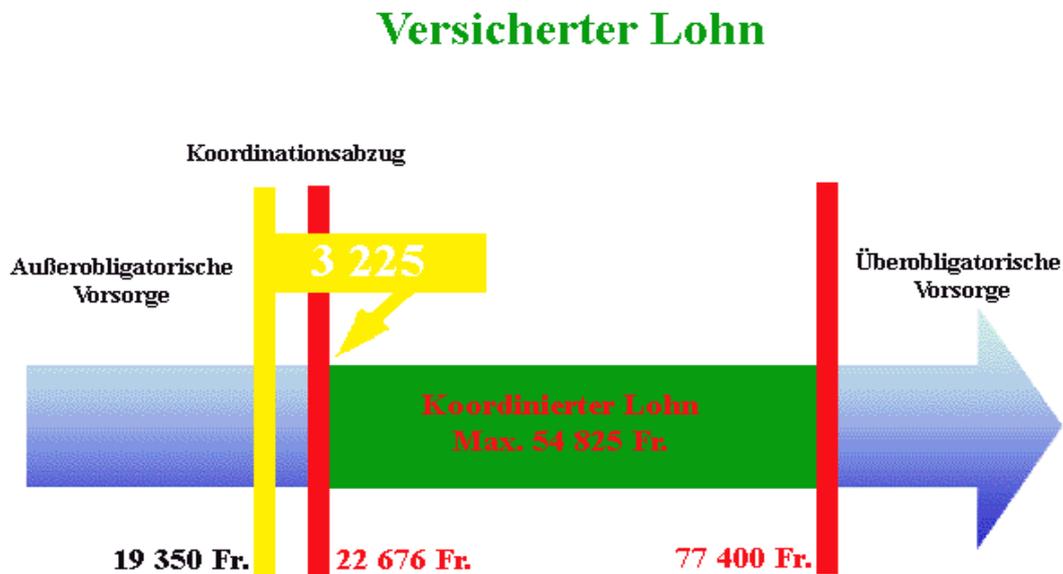
Der Fonds wird sowohl von den Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern verwaltet. Die von der Verwaltung kontrollierte Einrichtung betreut das diversifizierte Portfolio. In der Schweiz gibt es etwa 3000 von der BVG anerkannte Vorsorgeeinrichtungen (BSV-Bericht 2005: 5). Über diese Anlagekonten werden die Versicherten einmal im Jahr informiert. Zur Absicherung von Insolvenzverfahren besteht ein Sicherungsfonds. Bei den Vorsorgeeinrichtungen können drei Klassifizierungen vorgenommen werden:

- Einrichtungen von Betriebsrentenfonds
- Versicherungsgemeinschaften und
- Sammelstiftungen.

Die autonomen Betriebsrentenfonds sind von anderen Einrichtungen unabhängig, während sich unter den Gemeinschaftseinrichtungen mehrere Firmen zusammengeschlossen haben. Dem gegenüber stehen die Sammelstiftungen, in denen sich die Unternehmen der beruflichen Vorsorge einer Bank oder einer Versicherung angeschlossen haben. Alle Einrichtungen haben in der Schweiz den Rang der Grundversicherung über den der hohen Rendite. Diversifizierungen sind freilich auch in diesen Fonds enthalten, jedoch bilden Obligationen, Kassetheine und Immobilien die Mehrzahl im Vergleich zu Aktien oder ähnlichen Produkten wie Optionsscheinen.

Als Bemessungsgrundlage für die Beiträge gilt der so genannte koordinierte Lohn. Dieser liegt momentan zwischen 22.000 und 77.000 SFR. Folglich beträgt der befreite Lohn 19.000 SFR weniger als der Freibetrag. Ist diese Summe geringer als 3.225 SFR pro Jahr, wird auf diese als Bemessungsgrundlage aufgerundet. Von diesem Betrag werden die Vorsorgeleistungen angelegt. Der prozentuale Anteil ist vom Alter abhängig und reicht von 7 bis 18 Prozent. Dabei sind jedoch Glättungen der prozentualen Anteile möglich, um mehr Flexibilität zu ermöglichen. Die folgende Abbildung veranschaulicht die Zusammensetzung des versicherten Lohns:

Abbildung 7: Versicherter Lohn



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung: Die berufliche Vorsorge nach der 1. BVG-Revision. S.4.

Den Anteil des koordinierten Lohns geht an den Arbeitgeber, der diesen mit seinem paritätischen Anteil an die jeweilige Versorgungseinrichtung überweist. Durch die Verzinsung und Anlage wird somit ein Guthaben erwirtschaftet, das als Grundlage für die Rente gilt. Der Umwandlungssatz berechnet sich nach den so genannten Sterbetafeln. Vor der ersten Revision der BVG lag der jährliche Auszahlungsanteil 2004 bei 7,2 Prozent. Nun soll, auch aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung, der Anteil auf 6,8 Prozent gesenkt werden.¹¹³ Der bei einer Rente festgelegte Umwandlungssatz bleibt bis zum Tod konstant (Bundesamt für Sozialversicherung). Auf diese Vorsorge hat der Beitragszahler sein Leben lang Anspruch, unabhängig davon, ob das angesparte Kapital ausreicht oder nicht.

Die Leistungen der Vorsorge werden entsprechend den inflationären Entwicklungen angepasst, sofern diese Mittel den Einrichtungen zur Verfügung stehen. Weiterhin hat man die Möglichkeit, sich einen Teil des angesparten Vermögens auszahlen zu lassen. Alle Beiträge sind steuerlich absetzbar, allerdings unterliegen sie der nachgelagerten Besteuerung. Ein großes strukturelles Problem bilden untere und mittlere

¹¹³ Dabei zeigt sich, dass das Schweizer System der kapitalgedeckten Renten ebenfalls Probleme mit dem demografischen Wandel in der Bevölkerung hat.

Einkommen. Diese machen in der Gesamtstruktur der rentenversicherungspflichtigen Bezieher weit mehr als 50 Prozent aus. Einen großen Anteil stellen Frauen. Diese sind aufgrund ihrer Einkommens- und Erwerbsstruktur vollkommen von der beruflichen Vorsorge ausgeschlossen (Brechtbühl 2000:19).

- **Private Vorsorge**

Die steuerlich geförderte Selbstvorsorge bildet die dritte Säule der Schweizer Rentenpolitik. Diese kann nicht als Bestandteil des Sozialversicherungssystems gesehen werden, sondern bildet eine Eintrittsmöglichkeit zur individuellen Vorsorge, die steuerlich begünstigt wird. Sie ist als Ergänzung der ersten beiden Säulen definiert und gedacht. Die Voraussetzungen zum Sparen für die Altersvorsorge sind, ähnlich wie in Deutschland die Riesterrente, vom Gesetzgeber definiert und reglementiert. Allerdings unterscheidet sie sich in dem Merkmal, dass es in der Schweiz eine Berücksichtigung auf das zu versteuernde Einkommen gibt und keine staatliche Zulage. Als Anlagemöglichkeiten sind Vorsorgeeinrichtungen wie Banken, Produkte von Versicherungsgesellschaften oder betriebliche Altersvorsorgen vorgesehen. Diese Anlagen können von dem zu versteuernden Einkommen bis zu 20 Prozent des Einkommens oder 30.100 SFR abgezogen werden.

Bei Arbeitnehmern mit Pensionskassen liegt der Betrag der Abzugsfähigkeit bei bis zu 6.200 SFR. Hierbei gilt eine nachgelagerte Besteuerung, die sich im Alter allerdings verringert (Brechtbühl 2000: 20). Den staatlichen Reglementierungen wird diese Säule insofern gerecht, als diese Einlagen nicht einfach frei verfügbar sind und erst fünf Jahre vor Renteneintrittsalter bezogen werden dürfen. Es sei denn, sie werden für die Verwendung von Wohneigentum benötigt (Poelchau 2007: 239). Diese Vorsorge wird allerdings eher von den Arbeitnehmern mit hohen Bezügen genutzt.

4.1.1.2 Rentenreformdiskussion und Reformen

Die Rentenreformdiskussionen in der Schweiz wagen trotz aller Unabhängigkeitsbestrebungen durchaus den Blick ins Ausland. So leitet das Bundesamt für Sozialversicherungen in seinem Vorwort zur Studie über die Anpassung der Rentensysteme in

OECD-Ländern (Bonoli et al. 2007: Vorwort) anhand ausländischer Erfolgsfaktoren mehrere Ziele zur Leitung eines Rentenreformprozesses ab

1. Maßnahmen, um die Folgen des demografischen Wandels aufzufangen. Diese können sowohl auf einer Leistungskürzung als auch auf der Bereitstellung zusätzlicher Mittel basieren.
2. Generationengerechtigkeit, indem Beitragszahler und Beitragsnehmer gleichermaßen die finanziellen Folgen der demografischen Entwicklung tragen
3. Berücksichtigung von Arbeitsbelastung und Dauer des Erwerbslebens und
4. Anpassung der Rentensysteme an soziale und arbeitsmarktrechtliche Veränderungen.

Die dem Ausland attestierten Erfolgsfaktoren sind verbunden mit einer Reihe von Erfordernissen, zu denen an erster Stelle die Konsensfindung gehört, im Rahmen derer die „wichtigsten Ziele und Wünsche aller am Reformprozess beteiligten Akteure (Gewerkschaften, Arbeitgeber, politische Parteien) berücksichtigt werden“ (Bonoli et al. 2007: Vorwort). Als zweiter Erfolgsfaktor wurde die Implementierung selbstregulierender Mechanismen identifiziert. Darüber hinaus konnten die Beispiele aus dem Ausland empirisch belegen, dass tiefgreifende Reformen auf eine breitere Akzeptanz stoßen als geringfügige (ebd.). Eine erfolgreiche Rentenreform in der Schweiz wäre demnach mittels

- langfristig positiver Finanzierungsperspektiven
- eines ausgewogenen Verhältnisses aus Konsolidierung und Ausbau sowie
- Sozialverträglichkeit

durchsetzbar und bliebe „in naher und ferner Zukunft das Sinnbild der nationalen Solidarität“ (ebd.). Damit bleibt die Wahrung historisch geprägter, nationalstaatlicher Charakteristika im Fokus des Reformstrebens ebenso wie die Obliegenheit der Konsensfindung zwischen einer Vielzahl institutioneller und informeller Akteure.

Zu Beginn der 90er-Jahre stand die Rentendiskussion dagegen im Zeichen der Krise der Schweizer Wirtschaft. Daher ist es bemerkenswert, dass anstelle eines verstärkten Abbaus Leistungen sogar ausgebaut wurden (Poelchau 2007: 239). So erfuhren die Renten bei niedrigen und mittleren Einkommen eine Steigerung, bei gleich blei-

bender Minimal- und Maximalrente. Darüber hinaus wurde mit einer Flexibilisierung des Pensionsfondskapitals versucht, die Attraktivität zusätzlicher Vorsorge im Bereich der beruflichen Vorsorge zu steigern (ebd.). Daneben wurden auch Abbaumaßnahmen beschlossen wie die Anhebung des Rentenalters der Frauen oder die Abschaffung der Ehepaarrenten zugunsten jeweils eigener Rentenbezüge. Insgesamt hatten diese Anpassungen jedoch keine negative Auswirkung auf die Konsensfindung der beteiligten Akteure, so dass 1995 die 10. AHV.-Revision per Referendum bestätigt und 1997 wirksam wurde.

Zur Stärkung der finanziellen Basis der AHV wurde die Anhebung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt beschlossen. Ein Mittel, das auch die 11. AHV-Revision vorsah, um die Rentenzahlungen zu sichern. Gepaart mit ausschließlich auf den Abbau sozialer Leistungen fokussierten Anpassungsmaßnahmen, einem Novum in der Schweizerischen Sozialpolitik, überstiegen diese Reformvorhaben die Bereitschaft zur Konsensfindung und scheiterten.

4.1.1.3 Die gescheiterte 11. AHV-Revision

Die erste Vorlage zur Reform der AHV der Schweiz wurde vom Bundesrat der Schweizer Eidgenossenschaft initiiert. Als federführendes Ministerium galt das Eidgenössische Departement des Innern. Die Reform hatte das Ziel, die „mittel- und langfristige finanzielle Sicherung der AHV und die Einführung eines sozial ausgestalteten flexiblen Rentenalters“ zu sichern beziehungsweise auszubauen. Die zu beschließenden Vorlagen waren der Bundesbeschluss über die Finanzierung der AHV/IV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze im Rahmen einer Verfassungsänderung, das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (11. AHV-Revision) und das Bundesgesetz zur Überweisung von Mitteln des Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung in die Invalidenversicherung.

Im ersten Bundesbeschluss ging es darum, die Sicherung der Finanzierung der AHV und der Invalidenversicherung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer langfristig zu sichern. Zu diesem Zwecke sollte diese um 1,5 Prozentpunkte angehoben werden. Wenn diese Erhöhung nicht ausgereicht hätte und eine strukturelle Veränderung der Finanzierung auch nicht eingetreten wäre, so wäre eine weitere Erhöhung um einen Prozentpunkt möglich gewesen. Diese Stabilisierung wurde mit der Wachstumsab-

träglichkeit der möglichen alternativen Beitragserhöhung begründet. Als Kalkül kann man wohl die deutlich schwierigere Strategie der Durchsetzung von Beitragserhöhungen im Renten- und im Mehrwertsteuerbereich nennen, da hier Verluste breiter gestreut sind.

Die zweite Vorlage sollte die strukturellen Schwächen der AHV ändern, um eine Konsolidierung auch im langfristigen Sinne zu erzielen. Dies hätte unter anderem eine Anhebung des Rentenalters auf einheitlich 65 Jahre zur Folge gehabt worden wäre. Des Weiteren sollten mit diesem Gesetz Flexibilisierungen des Renteneintrittsalters eingeführt werden, bei denen es bei früherem Eintritt entsprechend zu linearen Kürzungen gekommen wäre. Eine Kürzung stand auch bei den Beziehern der Witwenrenten an, deren Bezug auf das Niveau der Bezüge der Männer hätte gekürzt werden sollen. Als weitere Konsolidierungsmaßnahme stand eine verlangsamte Anpassung an inflationäre Entwicklungen an, die Adaption sowohl der Beitragssätze für Selbständige, als auch die der Arbeitnehmer und eine Vereinnahmung des Goldverkaufs der Nationalbank in die AHV. Im Vergleich zu den europäischen Nachbarn kann man die Reformansätze nicht als tiefgreifenden Wandel (Hall 1993: Reform 1. Ordnung) sehen.

Die dritte Vorlage behandelt die kurzfristige Konsolidierung der Invalidenversicherung, die aus den Überschüssen der Erwerbsersatzordnung vorgenommen werden soll. Diese Versicherung deckt Fälle ab, bei denen ein Anspruch aus Militär-, Zivildienst oder Wehrübungen entstanden sind. Diese Vorlage wurde am 01.02.2003, wie im Gesetz beschlossen, angenommen, und es wurde eine Ausgleichszahlung von 1,5 Mrd. SFR vorgenommen, um das Defizit der Invalidenversicherung auszugleichen.

Die Vorlagen 1 (Änderung Art. 106 Abs. 3, 112 Abs. 3 und 5, 130 Abs. 4–7 BV) und 2 (AHVG-Revision) mussten aufgrund inhaltlicher Diskrepanzen in jeweils einer Einigungskonferenz verhandelt werden. Dabei wurde die in Vorlage eins vorgesehene Mehrwertsteuerzulage mit Übereinstimmung beider Kammern verändert. Der Bundesbeschluss vom 03.10.2003 sah nun (Eidgenössisches Departement des Innern) einen Mehrwertsteueraufschlag von einem Prozentpunkt vor, und nur dann, wenn dies notwendig ist. Des Weiteren konnte dieser nur für die AHV, nicht jedoch für die

Invalidenversicherung verwendet werden. Stattdessen wurde in Absatz 5 festgelegt, dass für die Konsolidierung in IV ein weiterer Mehrwertsteuerzuschlag von 0,8 Prozentpunkten eingeführt werden sollte. Dies hatte die Konsequenz, dass der Regierung kein Ermessensspielraum mehr blieb, um die Mehreinnahmen zwischen den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung aufzuteilen. Einen Teil des Ertrages darf der Bund gemäß Art. 6 und 7 VG für Rückstellungen behalten, um diese später, für aus demografischen Gründen erforderlich gewordene Zahlungen, zu verwenden. Die ursprüngliche Bundesratsvorlage, den Zuschlag zur Stabilisierung erhöhen zu dürfen, wurde verworfen.

Die verschiedenen politischen Positionen wurden auch nach einer Kompromissfindung auf beiden Seiten enttäuscht: Sowohl die Status-quo-Befürworter, die sich für ein flexibles Eintrittsalter einsetzten, insbesondere im Segment der niedrigeren Einkommensbereiche, als auch die Konsolidierungs-Befürworter. Die Anpassung der Witwenrente nach unten wurde über die nächsten zehn Jahre verringert und liegt damit unter der versicherungs-technischen Kürzung.

Auch die Erhöhung der Beiträge der AHV von Selbstständigen von 7,8 auf 8,1 Prozent fand keinen Konsens in beiden Kammern. Während die Mehrheit vom Nationalrat die Erhöhung befürwortete, sprach sich der Ständerat eindeutig gegen diese Erhöhung aus. Dadurch wurde dann im Nationalrat eine Beibehaltung der Sätze von 7,8 Prozent entschieden (Bundesversammlung: 11. AHV-Revision). Bei vorzeitigem Rentenbeginn wollte die Mehrheit der Großen Kammer eine geringere, der Ständerat eine höhere Kürzung vornehmen. Am Ende fand sich ein Kompromiss. Einigkeit gab es bei der Heraufsetzung des allgemeinen Rentenalters auf 65 Jahre für Frauen. Allerdings war die Mehrheit im Nationalrat denkbar knapp. 62 der 200 Räte befürworteten die Änderung, 60 waren dagegen und der Rest enthielt sich. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer von Vorlage 1 konnte noch mit einer Mehrheit von 120 Stimmen verabschiedet werden (Bundesversammlung: 11. AHV-Revision, namentliche Gesamt Abstimmung). Im Ständerat dagegen fanden beide Gesetze eine sehr breite Mehrheit (Bundesversammlung: 11. AHV-Revision, namentliche Gesamt Abstimmung).

Der Abschluss der Verhandlung wurde von der SP als Niederlage betrachtet, da insbesondere die bürgerlichen Parteien Maßnahmen durchgesetzt hatten, die gegen die

Überzeugungen der Schweizer Linken waren. Vor allem die Punkte flexibles Renteneintrittsalter und Kürzungen wurden als Verrat gegenüber der eigenen Wählerklientel betrachtet. Daher wurde schon vor der Schlussabstimmung von der Linken über die Einleitung eines Referendums nachgedacht (Eidgenössisches Departement des Innern 2003). Diese Überlegungen wurden dann auch mit dem parteinahen Schweizer Gewerkschaftsbund in die Tat umgesetzt und ein Referendum eingeleitet. So wurde am 16.05.2004 ein Referendum über die 11. AHV-Revision und die Verfassungsänderung zur Mehrwertsteuererhöhung abgehalten. Bei einer Stimmbeteiligung von 50 Prozent sprachen sich 68 Prozent der Beteiligten gegen die Vorlagen aus, und es gab in keinem der Stände eine Mehrheit (Eidgenössische Volksabstimmung vom 16.05.2004).

Paradoxerweise hatte das Bundesamt für Sozialversicherung drei Monate zuvor noch auf die Ausgewogenheit der Reformvorschläge hingewiesen und diese im Gesamten begrüßt. Dabei wurde im Besonderen darauf hingewiesen, dass Nationalbankgewinne oder ein Wirtschaftswachstum nicht über die finanzielle Instabilität der AHV hinweghelfen könnten und dass Alternativszenarien wie Kürzungen oder Erhöhungen noch weniger politisch durchsetzbar wären. Die Berechnungen der Behörde kamen zu dem Ergebnis, dass die steigende Lebenserwartung und die sinkende Geburtenrate bereits mittelfristig zu finanziellen Problemen der Sozialversicherung führen werden. In letzter Konsequenz führe das zu einer Verringerung der Reserven der AHV ab dem Jahre 2009. Die Invalidenversicherung benötige bereits heute Ausgleichszahlungen und der Schuldenstand betrage trotz Ausgleichszahlungen rund 3 Mrd. SFR. Ohne die in der Reform beschlossenen Maßnahmen, müssten die Beiträge der AHV bis ins Jahr 2010 von heute rund 8,4 Prozent auf 9,5 Prozent angehoben werden oder die Höhe der Renten müsste, ausgehend vom Jahr 2003, um 5,1 Prozent bis 2010 gekürzt werden (Bundesamt für Sozialversicherung 24.02.2004).

Durch die Ablehnung der Reform steigt nun der Reformdruck weiter. In der Pressemitteilung des Bundesrates wird ein neuer Gesetzesvorschlag zur Reform der AHV angekündigt (Bundesversammlung: 11. AHV-Revision neue Vorlage). Das zuständige Ministerium, Eidgenössisches Departement des Innern, hatte bereits 2005 eine Vernehmlassung begonnen, um die Meinungen zu sondieren. Im Mai wurde eine öffentliche Veranstaltung durch die Regierung veranlasst (Bundesversammlung: 11.

AHV-Revision 05.093). Als Konsequenz des Scheiterns sollen die umstrittenen Teile der Reform nochmals diskutiert und konsensfähiger gestaltet werden (Bundesamt für Sozialversicherung 12.05.2005).

Dabei begann der Bundesrat Anfang 2006, die Initiative mit zwei erneuten Vorschlägen im Bezug auf die Reform vorzuschlagen. Diese beinhalten (Bundesversammlung: 11. AHV-Revision 05.093):

- die Einführung des einheitlichen Rentenalters von 65 Jahren
- die Erweiterung der aktuellen Vorbezugs- und Aufschubsregelungen
- die Durchführungstechnische Verbesserung
- die Aufhebung des Freibetrags für erwerbstätige Rentner
- eine Anpassung der Renten bei einer Teuerungsrate von über 4 Prozent seit der letzten Anpassung
- Einführung einer Vorruhestandsleistung für Gering-Verdiener.

Die letztgenannten Maßnahmen sollen insbesondere, mit Hilfe des Bundes, die Kürzungen der Renten bei einem vorzeitigen Eintritt vor dem 65. Lebensjahr kompensieren. Das Gesamtvolumen dieser Vorschläge hat ein Entlastungsvolumen von 340 Mio. SFR. (Bundesamt für Sozialversicherung 12.05.2005). Die Erhöhung der Mehrwertsteuer ist somit obsolet. Allerdings werden die Schweizer bei einem langfristigen Stabilitätswunsch hinsichtlich des Rentensystems sich über Steuererhöhungen unterhalten müssen (Bundesamt für Sozialversicherungen 21.12.2005). Der aktuelle Vorschlag liegt nun demnächst dem Nationalrat vor, wenn er in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit abschließend behandelt wurde.

Als Veto-Mittel wurde das Referendum gewählt, das gegen die elfte AHV-Revision und gegen den Mehrwertsteuerzuschlag eingesetzt werden sollte. Der Gewerkschaftsbund hat nach Aufforderung beziehungsweise Gesprächen mit der SP als Organisator die Unterschriftensammlung durchgeführt und innerhalb der notwendigen Frist, also 48 Stunden, die nötige Anzahl der 50.000 Stimmen für das Referendum erreicht.

Tabelle 14: Referendum zur 11. AHV-Revision

Stimmberechtigte			
Total Stimmberechtigte	4 798 073		
davon Auslandschweizer	89 389		
Stimmbeteiligung			
Eingelangte Stimmzettel	2 438 405		
Stimmbeteiligung	50,82 %		
Außer Betracht fallende Stimmzettel			
Leere Stimmzettel	20 747		
Ungültige Stimmzettel	10 313		
In Betracht fallende Stimmzettel			
Gültige Stimmzettel	2 407 345		
Ja-Stimmen	772 773	32,1 %	
Nein-Stimmen	1 634 572	67,9 %	

Quelle: Bundesversammlung: 11. AHV-Revision.

Als Fürsprecher für das Scheitern der Reform konnten sowohl die parteilichen als auch informelle Vetospieler identifiziert werden.

- Sozialdemokratische Partei Schweiz
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund
- Travail Suisse
- Schweizerischer Kaufmännischer Verband KV

Das Schweizer Parlament erstellte eine Liste mit Positionierungen der jeweiligen Vetospieler (Bundesversammlung: Volksabstimmungen 2004). Neben der SP hatte sich

auch die SVP eindeutig gegen die Reform der AHV ausgesprochen. Die Motive waren allerdings unterschiedlich. Die SP sprach sich gegen die Reform aufgrund der harten Einschnitte in Bezug auf die Bevölkerung aus, während die SVP die Reform in ihrem Konsolidierungskurs als nicht einsparend genug bezeichnete.

Als Vetospieler im Rahmen der Untersuchung sind hierbei eindeutig die Elemente der Direkten Demokratie identifizierbar. Die Erweiterung der Finanzierungsgrundlage scheiterte ebenso am fakultativen Referendum, wie der gesamte Reformversuch der AHV. Die Konsequenz aus dem Scheitern ist nun letztendlich die Ausweitung der Finanzierungsgrundlage aus den allgemeinen Haushaltsmitteln, um die demographischen Probleme bekämpfen zu können. Im Verlauf der Gespräche zwischen Nationalrat und Bundesrat waren deutliche Tendenzen bezüglich der Konfliktlinien „Rechts/ Links“ erkennbar.

Während der Nationalrat beispielsweise ein flexibles Renteneintrittsalter auch für Geringverdiener ermöglichen wollte und dies über einen Abschlagsfaktor finanzieren wollte, strich der Ständerat diese Abfederungsmaßnahmen. Im Gegenzug konnte man sich im Ständerat mit einer Kürzung der Witwenrente anfreunden, die der Nationalrat ablehnte. Im Bezug auf die Bundesratsvorlage für eine Mehrwertsteuerzulage und eine Beitragserhöhung im Bereich der Selbständigen herrschte Dissens zwischen beiden Kammern. Genau diese vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen wollte der Bundesrat nur modifiziert annehmen. Hierbei ist also eine deutliche Konfliktlinie zwischen den zentralistischen und föderalen Elementen und Linien erkennbar.

Hierbei stellt sich nun die Frage, ob die Einbindung mangelhaft oder die möglichen Konsequenzen der Wähler diesen Vetospieler zur Intervention veranlassten. Auch ist der Reformversuch ein treffendes Beispiel, dass Regierungsvorlagen in der Schweiz mit Parlamentsbeschlüssen kollidieren können, obwohl es sich um identische Parteimehrheiten handelt. Weiterhin beweist die Untersuchung, dass die fehlende Einbindung beziehungsweise das taktische Wiederwahlkalkül mit klaren Versuchen der Differenzierung politischer Meinungen die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns aufgrund der hohen Vetomacht in Form von Direkter Demokratie erhöht. Ob das Schweizer Wahlvolk einem obligatorischen Referendum bezüglich der Mehrwertsteuererhöhung als Verfassungsänderung zugestimmt hätte, wenn der Fokus

des Eidgenössischen Departements des Innern Aufmerksamkeit der Vetomächte nicht schon auf dem fakultativen Referendum gelegen hätte, kann zuverlässig nicht festgestellt werden.

Doch lässt das Ergebnis einer Umfrage vor der Abstimmung des fakultativen Referendums, in dem sich Befürworter und Gegner die Waage hielten, dies diskussionswürdig erscheinen. Zumindest bewirkte das Referendum entweder eine höhere Aufmerksamkeit in der Bevölkerung oder einen Mobilitätsschub bei den Gegnern. Das Ergebnis deckt sich mit der erhöhten Wahlbeteiligung von 50 Prozent, die in der Schweiz im Schnitt bei 40 Prozent liegt. Weiterhin standen Nationalratswahlen in der Schweiz an, in der eine deutliche Positionierung den parteilichen Vetospielern die Wahlchancen erhöhte. Neu ist auch in dieser Untersuchung die Betrachtung der Rolle des Zusammenspiels von parteilichen und informellen Vetospielern in Form der Gewerkschaft.

Einmal mehr zeigt sich die Pfadabhängigkeit im Zusammenspiel zwischen der Direkten Demokratie und der Sozialpolitik in der Schweiz. So stellten Wagschal und Obinger (1999: 25) für die Zeit der Konstituierung zentraler Sozialversicherungsprogramme in der Schweiz heraus, dass das fakultative Referendum in dieser Anfangsphase von bürgerlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen „erfolgreich dazu instrumentalisiert (wurde), den Take-off bundesstaatlicher Sozialpolitik zu torpedieren, während die zumeist von der Linken lancierten Volksinitiativen keine Schubwirkung entfalten konnten“. Der Durchbruch des Wohlfahrtsstaates nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde vom fakultativen Referendum gewissermaßen mitgetragen, während in den wirtschaftlich schlechten Zeiten in den 70er-Jahren das fakultative Referendum erneut als Restriktionsinstrument eingesetzt wurde (ebd.). Damit zeichnete sich bereits vor Jahrzehnten der Trend ab, dass sozialpolitische Vorlagen dann die größten Erfolgsaussichten haben, wenn sie expansive und restriktive Elemente vereinen. „Solche innerhalb von mehrdimensional verschachtelten Verhandlungssystemen akkordierte Vorlagen, die den verschiedenen Interessen der schweizerischen Konkordanzdemokratie Rechnung tragen, bilden das dominante Muster der gegenwärtigen schweizerischen Sozialpolitik.“ (Wagschal/Obinger 1999; 25). Einseitig expansive oder restriktive Vorlagen dagegen haben nur geringe Er-

folgsaussichten an der Urne (ebd.) Und eben das bewies auch die Ablehnung der 11. AHV-Revision durch das Volk.

4.1.2 Reformbedarf in der Schweizer Steuerpolitik

Lange Zeit galt die Schweiz als ein Staat mit einem nur geringen Wachstum seiner Einnahmen und Ausgaben. Dieses Bild konnte in den 90er-Jahren grundlegend revidiert werden, nachdem die Schweiz im Bereich der Staatsausgaben nun den stärksten Anstieg verzeichnen konnte (Wagschal 2005: 349). Ein Beleg dafür, dass die verfassungsrechtlichen Bremsmechanismen zur Begrenzung der Staatsausgaben offensichtlich nicht mehr griffen. Infolgedessen akzeptierte das Schweizer Volk mittels eines obligatorischen Referendums, das mit über 85 % Ja-Stimmen verabschiedet wurde, eine „Schuldenbremse, die innerhalb eines vierjährigen Budgetzyklus einen ausgeglichenen Haushalt vorschreibt“ (Wagschal 2002: 52). Mit diesem außergewöhnlich hohen Zustimmungsgang dokumentierte das Schweizer Volk gleichzeitig seine Abneigung gegen die Staatsverschuldung (ebd.).

Verfassungsrechtlich verankerte Verschuldungsgrenzen gelten darüber hinaus auch im Bereich der Staatsausgaben und -einnahmen. Diese gelten sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene. So sind beispielsweise in Art. 128 BV die Steuersätze festgeschrieben, d. h. eine Änderung ist nur mittels einer Verfassungsänderung möglich, die wiederum der Zustimmung beider Kammern und eines doppelten Mehrs bei der Volksabstimmung bedarf (Wagschal 2002: 66). Damit ist die Steuerpolitik der Schweiz, wie Wagschal (ebd.) formuliert „von einer Mischung aus quantitativen und prozeduralen Verfassungs- und Gesetzeslücken geprägt“. Bereits 1958 wurde eine Budgetausgleichsregelung in der Verfassung implementiert, nach der der Bund seine Ausgaben und Einnahmen „auf Dauer im Gleichgewicht halten muss. Diese Fassung blieb von der Verfassungsänderung 1999 unberührt, obwohl sich im Anhörungsprozess Stimmen eindeutig für einen „zwingenden Budgetausgleich aussprachen (Wagschal 2002: 67). Es wird evident, dass das Steuersystem der Schweiz im Laufe der Zeit deutlich komplexer geworden ist und einer grundlegenden Anpassung bedarf, als dies bislang geschehen ist. Dabei erscheinen drei Politikfelder als besonders reformbedürftig: die Einkommensteuer, die Unternehmensbesteuerung und die Mehrwertsteuer. Die nachfolgende Tabelle gibt die Steuerkompetenzen von Bund, Kanto-

nen und Gemeinden wieder, die klare Differenzierungen innerhalb der Kompetenzbereiche erkennen lassen:

Tabelle 15: Steuerkompetenz von Bund, Kantonen und Gemeinden

	Bund	Kantone	Gemeinden
Direkte Steuern	Einkommensteuer (direkte Bundessteuer) Gewinnsteuer Verrechnungsteuer Stempelabgaben Wehrpflichtersatz	Einkommen- und Vermögenssteuern Gewinn – und Kapitalsteuern Erbschaft – und Schenkungsteuer Liegenschaftsteuer Handänderungsteuer Lotteriegewinnsteuer	Einkommen- und Vermögenssteuern Gewinn – und Kapitalsteuern Erbschaft – und Schenkungsteuer Liegenschaftsteuer Grundstück – gewinnsteuer Lotteriegewinnsteuer
Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer Mineralölsteuer Tabak -, Bier-, Spirituosensteuer Zölle	Hundesteuer Vergnügungsteuer Motorfahrzeugsteuer Wasserwerksteuer Diverse	Hundesteuer Vergnügungsteuer Diverse

Quelle: Schweizerische Steuerkonferenz (2004), Band II, C, S. 9.¹¹⁴

Die Einkommenssteuer ist in der Schweizerischen Bundesverfassung im dritten Titel, Kap. 3, in den Art. 126–135 geregelt. Die direkte Bundessteuer von natürlichen und juristischen Personen wird in Art. 128 Bundesverfassung geregelt. Die Einkommenssteuer der Schweiz leitet sich aus dem Einkommen aus Arbeit und dem Einkommen

¹¹⁴ Anmerkungen zu Tabelle 1: Die Gewinnsteuer ist eine Körperschaftsteuer klassischen Typs und insofern eine Steuer auf das Einkommen juristischer Personen. Zur Verrechnungssteuer siehe die Anmerkungen im Text, insbesondere Fußnote 3. Die Stempelabgaben sind der Sammelbegriff für Verkehrssteuern auf die Ausgabe (und entgeltliche Übertragung) von inländischen (und ausländischen) Wertpapieren und auf die Prämienzahlungen bestimmter Versicherungen. Die Liegenschaftsteuer ist die Schweizer Grundsteuer, während die Handänderungsteuer die Schweizer Grunderwerbsteuer ist. Siehe dazu Höhn und Waldburger (1999/2001).

aus Vermögen ab. Dabei sind die üblichen Aufwendungen wie Werbungskosten und ähnliche abzugsfähig. Der Steuerfreibetrag liegt momentan bei 16.400 SFR.

Die Steuerkompetenz des Bundes leitet sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ab. Dabei kann sich der Zentralstaat nur über die Verbrauchssteuern und über die direkte Bundessteuer finanzieren. Weiterhin erhält der Bund eine Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte. Die folgende Tabelle stellt die Einnahmen des Bundes im Beobachtungszeitraum 2000 bis 2005 dar. Danach ergaben sich die Einnahmen des Bundes aus der direkten Bundessteuer wie folgt:

Tabelle 16: Einnahmen des Bundes (Finanzrechnung, in Millionen Franken)

	2002	2003	2004	2005	2005
					In %
Total	51 431	47 511	48 985	52 985	100,0
Laufende Einnahmen	49 624	46 772	48 579	51 377	97,0
Fiskaleinnahmen	42 842	43 254	44 732	47 494	89,6
Direkte Bundessteuer	11 318	12 400	11 822	12 213	23,0
Verrechnungssteuer	2 628	1 641	2 628	4 000	7,5
Stempelabgaben	2 819	2 624	2 755	2 703	5,1
Mehrwertsteuer	16 857	17 156	17 666	18 119	34,2
Mineralölsteuer auf Treibstoffen	2 854	2 895	2 927	2 957	5,6
Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen	1 933	1 961	1 979	1 997	3,8
Mineralölsteuer auf Brennstoffen	25	24	24	25	0,0
Automobilsteuer	314	306	312	310	0,6
Tabaksteuern	1 653	1 756	2 040	2 051	3,9
Biersteuer	100	105	105	102	0,6
Schwerverkehrsabgabe	773	701	694	1 231	2,3
Nationalstrassenabgabe	295	298	300	306	0,6
Zölle	1 091	1 090	1 054	974	1,8
Landwirtschaftliche Abgaben	3	3	4	4	0,0

Lenkungsabgaben Umweltschutz	115	132	124	144	0,3
Spielbankenabgabe	65	187	291	357	0,7
Regalien und Konzessionen	215	220	304	340	0,6
Vermögenserträge	5 011	1 628	1 694	1 797	3,4
Entgelte	1 584	1 670	1 858	1 745	3,3
Investitionseinnahmen	1 807	739	365	1 608	3,0
Davon Rückzahlung von					
Darlehen und Beteiligungen	1 802	715	361	1 589	3,0

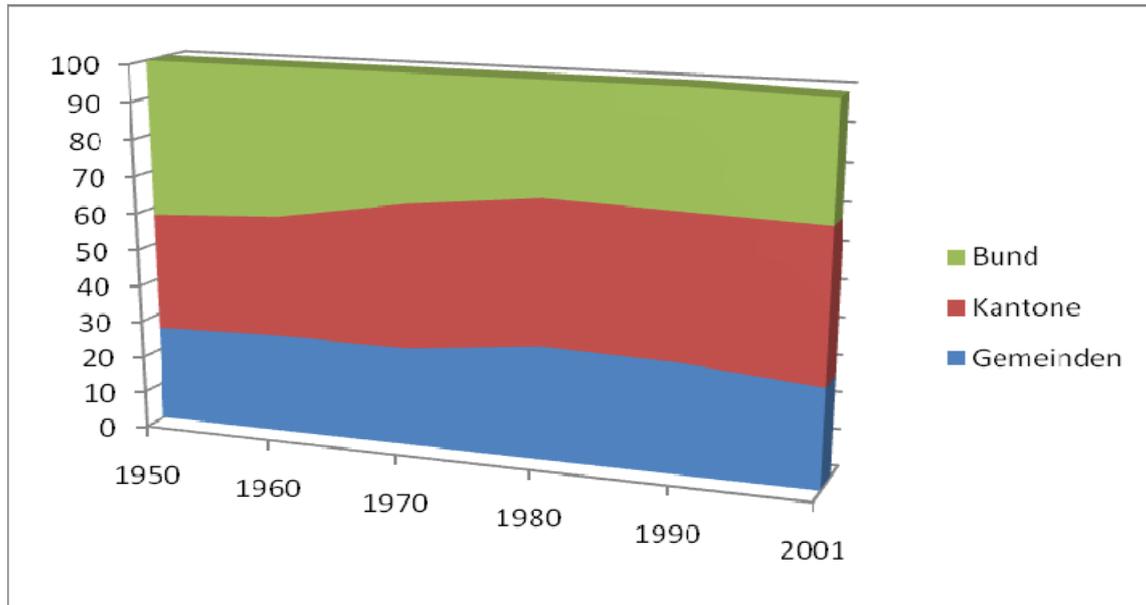
Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2003): S. 9f.

Die Einnahmen des Bundes aus der direkten Bundessteuer betragen 2005 12,2 Mrd. SFR und machen damit 23 Prozent der Bundeseinnahme (Bundesamt für Statistik) aus. Dabei gelten die Steuereinnahmen des Bundes der Schweiz als diejenigen, die den stärksten Schwankungen unterliegen (Eidgenössische Steuerverwaltung). Insbesondere in den neunziger Jahren wurden Ausgaben realisiert, die aufgrund ungünstiger Entwicklungen im neuen Jahrtausend nun einen Rekordschuldenstand von 130 Milliarden Schweizer Franken (2005) verursachten.

Die Gesamtverschuldungsquote lag in der Schweiz bei 55,1 Prozent vom BIP und konnte im Jahre 2005 einen leichten Rückgang auf 53,2 Prozent erfahren. Grund hierfür war aber eine Konsolidierung im Bereich der Kantone (Bundesamt für Statistik). Die große Autonomie führte zu Verschiebungen, im Gegensatz zu den Industrienationen, auf Seiten der Kantone. Diese konnten, wie die nachfolgende Tabelle und Grafik zeigen, ihre Einnamemstruktur deutlich verbessern, während die des Bundes zurückging.

	1950	1960	1970	1980	1980	2001
Gemeinden	26	27	27	31	30	27
Kantone	32	33	39	39	39	41
Bund	42	40	34	30	31	31

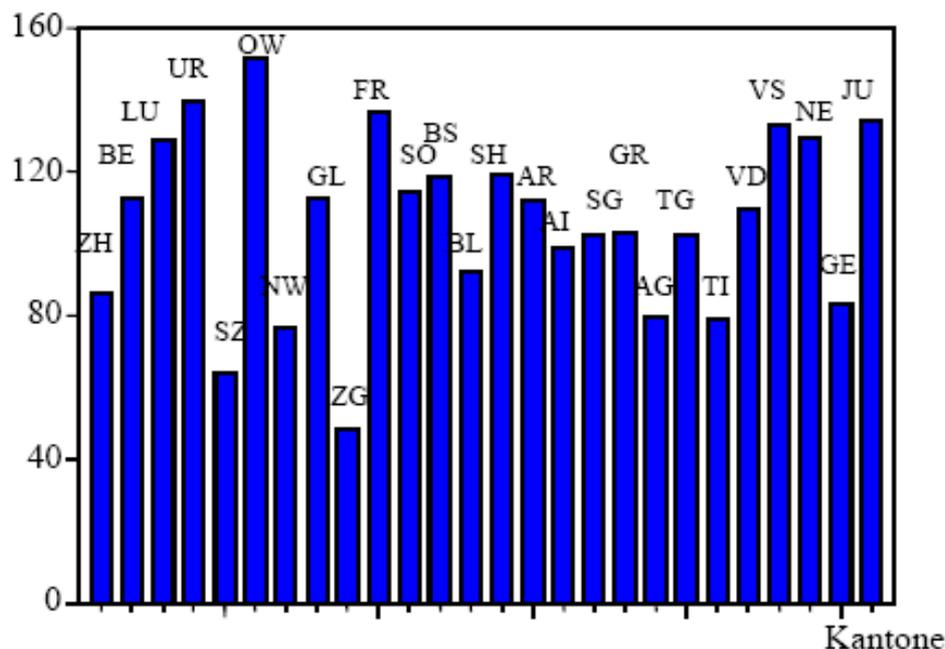
Abbildung 8: Einnahmestruktur in der Schweiz (1950–2001)



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2003): S. 2f.

Diese Autonomie führt zu starken Unterschieden in der Steuerbelastung, wie die nachfolgende Grafik belegt:

Abbildung 9: Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommens- und Vermögenssteuerbelastung in der Schweiz (2002).



Der Konsolidierungsdruck des Bundes führte 2003 zu einem ausgabenseitigen Entlastungsprogramm auf Seiten des Bundes, das aber für eine Konsolidierung des Budgets noch nicht ausreichte (Eidgenössische Steuerverwaltung). Darüber hinaus wirkt auch das föderale System der Schweiz sowohl positiv als auch negativ auf die Steuerpolitik ein. Die Vorteile sind

- positive Effekte, die aus der Dezentralisierung resultieren
- subsidiäre Problemlösungen
- Integration von Minderheiten
- stärkere Gewaltenteilung und
- die „Verlagerung von Verantwortung auf untere Ebenen (Wagschal 2005: 347)

Dagegen stehen die negativen Effekte, die aus dem föderalistisch strukturierten Politiksystem resultieren:

- der ausgebaute Föderalismus hemmt zentralstaatliche Bestrebungen im Bereich einer Neuverteilung von Steuereinnahmen

- direktdemokratische Elemente verhindern zentralstaatliche Einnahmenausweitung
- föderale Elemente und politische Kultur platzieren den Großteil der Steuereinnahmen bei Kantonen
- die Steuerhoheit führt oftmals zu einem Steuerwettbewerb und zu exemplarischen Modellen, die nach erfolgreicher Testphase oftmals adaptiert werden.

Letztlich wirkt sich der Föderalismus aber, trotz aller positiven Aspekte, bremsend und damit negativ in Bezug auf die Reformfähigkeit und Reformtätigkeit des Staates aus.

Durch die starken Ausgaben auf Seiten des Bundes und den ausgeprägten Föderalismus kann somit die Konsolidierung nur über Beschränkungen der Ausgabenseite erreicht werden. Diese Kompetenz erkennt man auch nach vielen Anläufen von zentralstaatlich gesteuerten Reformversuchen, wie beispielsweise bei der Einkommens- und Mehrwertsteuer. Diese Steuern unterliegen Befristungen und müssen 2020 von Volk und Ständen bestätigt werden, wobei diese etwa 60 Prozent der Einnahmen ausmachen (Eidgenössisches Finanzdepartement). Dabei macht die Staatsquote trotz des geringen Durchschnitts (29,5) im Vergleich zum Durchschnitt der OECD von 36,3 (OECD 2006) ihre Distanz allmählich wett (Eidgenössisches Finanzdepartement).

Zwar sind die Standortbedingungen immer noch auf einem attraktiven Niveau (Eidgenössisches Finanzdepartement), diese werden allerdings von einer Komplexität beherrscht, die die Regierung zu Reformversuchen verleitet. Dabei erscheint der Regierung die Reform der Unternehmensbesteuerung (Dossier Unternehmenssteuerreform II), die erneute Reform der erst 1995 eingeführten Mehrwertsteuer (Eidgenössisches Finanzdepartement) und der Ehepaarbesteuerung (Eidgenössisches Finanzdepartement) als wichtigste Projekte.

Die Neuregelung der Ehe- und Familienbesteuerung war bereits im Mai 2004 im Rahmen eines fakultativen Referendums gescheitert. Die Vetospieler in diesem Fall waren mit elf Kantonen, den Grünen und den Sozialdemokraten eher breit gestreut.

Allerdings wurde ein Gesamtpaket abgelehnt, das zudem eine Neuregelung der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben beinhaltet¹¹⁵. Die Reform soll die in der Verfassung vorgeschriebene Gleichstellung von Paaren ohne Trauschein und verheirateten Paaren sicherstellen. Im Vergleich zu anderen Staaten wie Deutschland werden verheiratete Paare momentan benachteiligt. Diese Benachteiligung wird zurzeit noch mit einem „Zweiverdienerabzug“ bereinigt. Eine Neuerung der Ehepaarbesteuerung ist am 06.10.2006 verabschiedet worden. Dieses Gesetz ist 2008 in Kraft getreten.

Mittelfristig soll auch eine Grundsatzentscheidung über die Individual- und Gemeinschaftbesteuerung getroffen werden. Die Schweiz erhofft sich dadurch eine Gleichbehandlung von Ehepaaren und Lebensgemeinschaften, wie sie bereits seit 1984 gefordert wird sowie eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und damit verbunden Mehreinnahmen in Höhe von 100 Mio. SFR. Für das für 2008 entschiedene Gesetz errechnete das Finanzministerium einen Verlust von 650 Mio. SFR. für 2010. Den größten Verlust wird hierbei der Bund tragen müssen.

Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform zwei gab es in der abschließenden Abstimmung eine Verschiebung, um über verfassungsmäßige Bedenken seitens des Bundesministeriums für Justiz¹¹⁶ zu beraten (Bundesversammlung 06.12.2006). Auch ohne abstrakte Nomenkontrolle wurden Bedenken in Hinsicht auf die Verfassungsmäßigkeit Rechnung getragen. Über die unterschiedliche Gewichtung der Gutachten entscheidet jedoch letztendlich kein Gericht, sondern das Parlament (Eidgenössisches Finanzdepartement 01.12.2006). Das Ziel der Reform ist die Senkung der steuerlichen Doppelbelastung in Hinsicht auf ausgeschüttete Gewinne, die sowohl dem Unternehmen als auch den Anteilsinhabern in Form der Einkommenssteuer belastet wird. Des Weiteren soll das Risikokapital geringer belastet werden.

Diese Reform spiegelt eines der zentralen Probleme der Schweizerischen Steuergesetzgebung wieder, da es einer Stärkung der Neutralität und Berechenbarkeit ge-

¹¹⁵ Die eidgenössischen Stempelabgaben sind Steuern auf bestimmte Vorgänge des Rechtsverkehrs. Ihre Erhebung knüpft an Vorgänge der Kapitalkonzentration (Emissions-abgabe), des Kapitalverkehrs (Umsatzabgabe) oder an gewisse Versicherungen (Abgabe auf Versicherungsprämien) an.

¹¹⁶ In Ermangelung einer originären Verfassungsgerichtsbarkeit erstellt es Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen. Seine Empfehlungen haben durchaus Einfluss auf die Gesetzgebung, wie in obigem Fall geschehen.

währleisten soll. Dies wird aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen momentan nicht gewährleistet. Investitionen werden momentan stärker über eine Selbstfinanzierung getätigt und Gewinne werden später einbehalten, um der Steuer bei einer Veräußerung der Beteiligungsrechte somit zu entgehen (Eidgenössisches Finanzdepartement).

Im Rahmen der Mehrwertsteuerreform hat sich der Bundesrat entschlossen, bereits nach zehn Jahren eine Totalrevision durchzuführen. Diese Revision hat das Ziel, die Mehrwertsteuer so anzupassen, dass es sich um eine Netto-Allphasensteuer handelt, die nur den Endkonsum belastet, nicht von Ausnahmen gekennzeichnet ist und einen einheitlichen Satz hat (Eidgenössisches Finanzdepartement). Diese Steuerform unterscheidet sich dann in erheblichem Maße von der heutigen, die von insgesamt drei unterschiedlichen Höhen gekennzeichnet ist. Zudem werden mit der Reform ein geringerer administrativer Aufwand und der Vorsteuerabzug erreicht.

Weiterhin wird vom Bund eine ständige Vereinfachung des Systems geprüft (Eidgenössisches Finanzdepartement). Dabei soll das Ziel erreicht werden, dynamische Modelle für mehr Wachstum zu schaffen und Ungleichheiten zu glätten. Des Weiteren sollen effizientere und nicht verzerrende Strukturen gefunden werden:

- identische Besteuerung aller Einkommensarten ohne Ausnahmetatbestände (Beispiel: Flat Tax)
- duale Einkommenssteuer (optional, unter Aufgabe der Einheitlichkeit der Kapital- und Arbeitseinkunftsbesteuerung nach Mobilitätskriterien)
- konsumorientiertes Steuersystem (Steuerfreiheit von Kapitaleinkünften)
- negative Einkommenssteuer¹¹⁷.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Verfassungs- und Gesetzesschranken in der Schweiz ebenso wie die Direktdemokratie und der Bikameralismus wirksame Mittel gegen die Ausdehnung der Staatstätigkeit im Bereich der Steuerpolitik darstellen, auch wenn diese im Bezug auf die Staatsverschuldung in den 90er-Jahren an Wirkkraft verloren haben (Wagschal 2002: 68). Darüber hinaus greifen auch auf kantonaler Ebene zahlreiche quantitative Barrieren sowie prozedurale Hürden, um die Ein-

¹¹⁷ Erwerbsabhängige Steuergutschriften.

nahmen und Ausgaben zu limitieren (ebd.). Der institutionelle Vetospieler Direktdemokratie spielt dabei gerade in der Steuerpolitik die entscheidende Rolle, insbesondere, wenn es um rein restriktive Adaptionsmaßnahmen geht. Insgesamt zeigt sich aber, dass die Anzahl der Vetospieler in einem Staat direkt mit dem Ausmaß der Staatstätigkeit im Bereich der Steuerpolitik zusammenhängt – je mehr Vetospieler es gibt und je stärker ihre Macht ist, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit für und der Umfang von Steuerreformen.

4.2 Neue Entwicklungspfade in Österreich

4.2.1 Die Steuerreform 2004/2005

Im Gegensatz zur Schweiz und zur Bundesrepublik Deutschland, die hintere Plätze einnehmen, bewegt sich Österreich an der Spitze der reformfreudigen Länder (Wagschal 1998: 19). Sowohl in der Renten- als auch in der Steuerpolitik gelang es, tiefgreifende Neuerungen durchzusetzen, die auch europaweit neue Maßstäbe setzen wie etwa die Absenkung der Körperschaftssteuer von 34 auf 25 Prozent. Damit traf Österreich eine bewusst standortpolitische Entscheidung, um die steuerliche Attraktivität des Landes und damit die Investitionsbereitschaft ausländischer Unternehmen zu erhöhen (Beyrer 2005: 353).

Im Fokus steuerpolitischer Entscheidungen stand dabei traditionell die Verknüpfung zwischen Steuer- und Budgetpolitik, die seit den 90er-Jahren immer stärker geworden ist, so dass steuerliche Maßnahmen hauptsächlich fiskalpolitisch motiviert sind (Lehner 2001: 135). Der rechtliche Rahmen der budgetpolitischen Willensbildung basiert dabei auf zwei Konzepten. Zum einen auf dem Konzept der parlamentarischen Budgethoheit, welches postuliert, dass sämtliche budgetpolitischen Entscheidungen der gewählten Volksvertretung obliegen und „in einem einheitlichen öffentlichen Budget niedergelegt sein müsse(n)“ (Smekal 2002: 3). Zum anderen auf den Vorstellungen der klassisch-liberalen Finanzwissenschaft, die dem Staat bzw. seiner Regierung die Kompetenz zum rationellen Wirtschaften mit Steuergeldern abspricht und fordert, die Staatstätigkeit im Bereich der Steuerpolitik auf ein Mindestmaß zu beschränken (ebd.). Daraus lässt sich unschwer ein historisch bedingtes Misstrauen gegenüber der Regierung ableiten.

Faktisch stimmen die steuerpolitischen Entwicklungen aber immer weniger mit diesen Auffassungen überein. „Die Budgethoheit des Parlaments wird durch das Zusammenspiel der jeweiligen Mehrheitspartei(en) mit der von ihr (ihnen) bestellten Regierung erheblich relativiert. An die Stelle einer Gewaltentrennung ist eine Gewaltenschränkung zwischen Legislative und Exekutive getreten“ (Smekal 2002: 4). So hatte auch die Regierung Schüssel – mit Ausnahme der Sozialpartnerschaft als informellem Vetospieler – kaum konstitutionelle Vetospieler. Man könnte daraus den Schluss ziehen, dass einer signifikanten Reformpolitik damit nichts mehr im Weg

stünde. Gerade deshalb erscheint es wichtig, sich mit der ideologischen Distanz der beiden Koalitionsparteien im Rahmen der Steuerreform zu befassen. Gemäß dem Vetospieler-Theorem von Tsebelis korreliert eine Beibehaltung des Status quo mit der ideologischen Distanz und zunehmenden internen Kohäsion der beteiligten Akteure. Diese Einschätzung bestätigt sich nicht nur bei Betrachtung der Parteien und ihrer ideologischen Nähe, sondern auch bei der Beobachtung der Länge und Intensität der geführten Koalitionsverhandlungen, da diese innerhalb einer Woche abgeschlossen waren. „Der gegenwärtige Zusammenschluss von ÖVP und FPÖ entspricht auf Basis der ideologischen Distanzen in der sozioökonomischen Konfliktdimension vielmehr einer natürlichen Koalition weltanschaulich verwandter Parteien.“ (Obinger 2001: 18).

Die ÖVP weist eine größere interne Kohäsion auf. Diese zeigt sich an drei Parteiflügeln innerhalb der Partei: Es gibt einen Wirtschafts-, einen Bauern- und einen Arbeitsnehmerverband. Daraus resultieren gegensätzliche Interessen. So zeichneten sich Konflikte mit den im Koalitionsvertrag avisierten Kürzungen im Bereich der Sozialleistungen ab, da der Österreichische Arbeiter- und Angestelltenbund einen Flügel der ÖVP bildet und die Beamten Gewerkschaft GÖD der ÖVP nahe steht. Allerdings konnten diese Strömungen im Bereich der Steuerreform klar abgewendet werden, da beide Parteien sowohl außenpolitisch als auch innenpolitisch unter starker Beobachtung standen und mit der Steuerreform ihre „Regierungstauglichkeit“ in der zweiten Legislaturperiode beweisen mussten. Bereits in der ersten Regierungserklärung sprach Bundeskanzler Schüssel von „erstarrten Strukturen, die aufgebrochen werden müssen“.¹¹⁸ Insgesamt wolle er einen Staat schaffen, der sich nach den Leitlinien seiner Politik richte. „Mehr Freiheit statt staatlicher Gängelung. Mehr Eigenverantwortung statt Bevormundung. Mehr Anerkennung der individuellen Leistung statt Gleichmacherei“ (Schüssel 2000: 8).

Die Steuerreform 2004/2005 wurde als die größte Reform der zweiten Republik bezeichnet.¹¹⁹ Diese verlief in zwei Stufen, beginnend mit dem 1. Januar 2004 und fortlaufend im Januar 2005, und hatte das Ziel der nachhaltigen Entlastung, der Förderung von Wachstum, der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich sowie das

¹¹⁸ Schüssel, Wolfgang (2000): Österreich neu regieren. Antrittsrede im Nationalrat. Abgedruckt im Standard am 7.1.2000.

¹¹⁹ Allerdings wurden ähnliche Aussagen von Regierungsmitgliedern auch im Rahmen der Pensionsreformen gemacht.

Hauptziel der Förderung und Schaffung von mehr Arbeit. Die Hauptpunkte der Steuerreform beinhalteten:

- Einzelunternehmen und Personengesellschaften wurden steuerlich begünstigt bei nicht entnommenen Gewinnen von bis zu 100.000 €
- Abschaffung der 13. Umsatzsteuer Sondervorauszahlung
- Umgestaltung der Einkommenssteuer (siehe Abbildung)
- Neugestaltung der Steuerklassen

Tabelle 17: Einkommen nach dem Steuerreformgesetz 2005¹²⁰

Bei einem Einkommen von	Einkommenssteuer	Steuersatz
10 000 Euro und darunter	0 Euro	0 %
25 000 Euro	5 750 Euro	23 %
51 000 Euro	17 085 Euro	33,5 %

Tabelle 18: Einkommen nach dem Steuerreformgesetz 2005¹²¹

Einkommen	Einkommenssteuer in Euro
Über 10.000 Euro bis 25.000 Euro	$(\text{Einkommen} - 10.000) \times 5.750$ 15.000
Über 25.000 Euro bis 51.000 Euro	$(\text{Einkommen} - 25.000) \times 11.335 + 5.750$ 26.000
Über 51.000 Euro	$(\text{Einkommen} - 51.000) \times 0,5 + 17.085$

Quelle: Auer, Hannes S.(2005): Auswirkungen neoliberaler Reformen auf die Armutsentwicklung am Beispiel Österreichs 2000-2005. Wien. S.123.

- Einführung von Kinderzuschlägen für Alleinerziehende
- Senkung der Körperschaftssteuer von 34 auf 25 Prozent
- Einführung einer Gruppenbesteuerung (steuerliche Entlastung bei finanziellen Verlusten von Gesellschaften, die mit einer ansässigen Gesellschaft monetär verbunden ist)

¹²⁰ Auer, Hannes S.(2005): Auswirkungen neoliberaler Reformen auf die Armutsentwicklung am Beispiel Österreichs 2000-2005. Wien. S.123.

¹²¹ Für Einkommensteile über 51 000 Euro beträgt der Steuersatz 50 %. Bei einem Einkommen von mehr als 10 000 Euro ist die Einkommenssteuer gemäß den Angaben in der Tabelle zu berechnen:

- Mineral-, Bier- und Schaumweinsteuer wurden gesenkt
- Zusatzvorsorge für die Altersvorsorge wurde gefördert
- Erhöhung der Pendlerpauschale um 15 Prozent

An diesen Maßnahmen insgesamt erkennt man, dass die Reformen insbesondere im Bereich der Lohn- und Einkommenssteuer stattgefunden haben.

Tabelle 19: Effekte auf Steueraufkommen aus Einkommen¹²²

Unternehmenssteuern	1,15 Mrd. Euro
Senkung der KöSt von 34 % auf 25 % Verbreiterung der Bemessungsgrundlage	975 Mio. Euro
Verbesserung der Gruppenbesteuerung	100 Mio. Euro
Günstigere Besteuerung von Agrardiesel	50 Mio. Euro
Bessere Abzugsfähigkeit versicherungstechnischer Rückstellungen	25 Mio. Euro
Lohn- und Einkommensteuer	1,13 Mrd. Euro
Statt bisher 5 Progressionsstufen nun mehr 4 Stufen mit 0 %; 38,33 %; 43,596 % und 50 % Spitzensteuersatz. Der neue Tarif integriert auch den allgemeinen Steuerabsatzbetrag, dadurch entfallen die komplizierten Einschleifregelungen. Ermöglicht wird auf diese Weise eine einfachere Formelberechnung („Bierdeckel-Formel“)	1,1 Mrd. Euro
Kirchenbetrag höher absetzbar	30 Mio. Euro

Abbildung 10: Steuerreform 2005

¹²² Bachner, Michael, Tarifreform startet zum Jahreswechsel, in: Der Standard, Wien, Ausgabe vom 30.12.2004.



Quelle: Der Standard, APA, BMF u. a., mit freundlicher Genehmigung.

Die Reform finanzierte sich zum größten Teil aus den Erhöhungen der indirekten Steuereinnahmen. So wurden die indirekten Steuern auf Energie und Mineralöl erhöht und dadurch in diesen Bereichen, mit Einnahmen von 400 Millionen Euro gegenüber den Entlastungen der Kinderzuschläge, der Begünstigung der Kirchenbeiträgen, der Erhöhung der Pendlerpauschale und der Senkung der Bier- und Schaumweinsteuer und dem dadurch bedingten Wegfall von 313 Millionen Euro, ein Plus erzielt.

Diese Steuerreform lässt sich, wie nachfolgend belegt, zusammenfassend beschreiben als neoliberale Reform, die die Wirtschaft adressiert. Laut Expertenmeinung wurden: [...] „mit den beiden Etappen der großen Steuerreform [...] im Bereich der

Besteuerung von Unternehmen in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften bedeutende neue Akzente [...] (und) erhebliche Entlastungsmaßnahmen zur Stärkung des Arbeits- und Wirtschaftsstandortes Österreich getroffen“ (Aiginger 2004: 4).

Die Kammer der Arbeiter und Angestellten, ein naher Flügel der ÖVP, konstatiert, dass „[...] die Arbeitnehmer nur ein Drittel und die Unternehmen zwei Drittel der Entlastung bekommen. Die Hälfte der Arbeitnehmer bekommt nur wenig oder gar nichts. Über 2 Millionen Kleinverdiener und Pensionisten gehen leer aus [...].“ (AK Oberösterreich-Steuerreform). Die zum Teil recht schwierige Finanzierung im Gesamten wird durch den dann zu erwartenden Aufschwung über die Einnahmeseite durch die bedingten Einstellungen von Arbeitnehmern erwartet, um so auf der einen Seite die Haushaltszahlen für die Europäische Union zu erfüllen, und auf der anderen Seite die bedingten Mindereinnahmen auszugleichen.

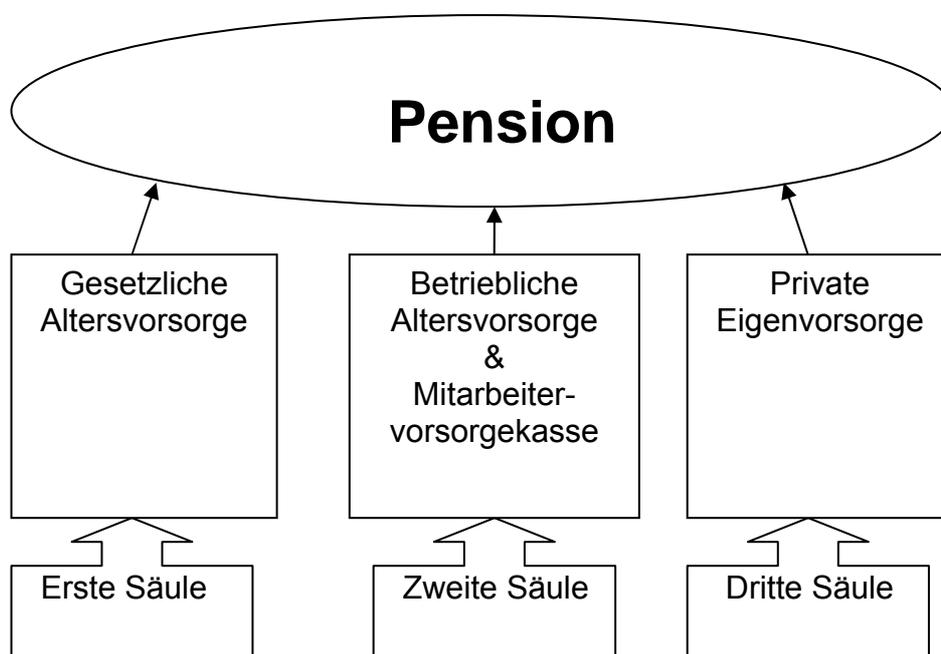
Im Hinblick auf die Vetospieler muss man den Entscheidungsprozess in Österreich auf zwei Ebenen betrachten. Im Bereich Ministerialbürokratie befinden sich beratende Gremien im Finanzministerium, in denen, teilweise auch öffentlich, Diskussionen um die Umsetzung geführt werden. Da das Steuerrecht ein hochgradig komplexes Gebiet ist, finden sich in diesem Bereich auch eine hohe Anzahl von Experten, die eine große Entscheidungskompetenz besitzen. 1979 hatte Finanzminister Androsch eine Expertenkommission ins Leben gerufen, die die Regierung im Bereich Steuern immer wieder konsultierte.¹²³ Durch die programmatische Nähe der beiden Regierungsparteien konnte bei den Entwürfen der Reform eine große Homogenität zwischen ÖVP, FPÖ und den Unternehmensverbänden beobachtet werden. Dabei wurde die Sozialpartnerschaft ebenso wenig in die Konsultationen der Expertenkommissionen aufgenommen wie die Oppositionsparteien. Somit konnte die Steuerreform ohne größere Hindernisse von der Regierung verabschiedet werden.

¹²³ Dabei schrumpfte die Anzahl der Mitglieder in erheblichem Ausmaß. 1979 zählte die Kommission über 150 Mitglieder, während sie 1998 aus 18 Mitgliedern bestand. Interessant ist bspw. auch die paritätische Zuordnung der Parteien und Sozialverbände.

4.2.2 Die Pensionsreform 2004

Das zentrale Element des österreichischen Rentensystems ist die umlagefinanzierte und leistungsorientierte staatliche Pflichtversicherung. Damit orientiert sich die gesetzliche Alterssicherung an den Sozialversicherungsprinzipien zahlreicher europäischer Staaten (Poelchau 2007: 227). Die gesetzliche Rentenversicherung dient der Finanzierung der Alterspensionen, der Invaliditäts- und der Hinterbliebenenpensionen. Empfänger, deren Alterspension unter der Grenze des festgelegten Mindeststandards liegt, erhalten darüber hinaus vom Staat eine aus Steuergeldern finanzierte Zulage. Doch auch in Österreich haben die Folgen des demografischen Wandels die Bedeutung zusätzlicher Vorsorgemodelle wie der Betriebsvorsorge und der privaten Vorsorge verstärkt in den Blickpunkt gerückt, so dass sich nach dem Schweizer Vorbild auch hier ein Drei-Säulen-Modell ausbildet, das die nachfolgende Grafik skizziert:

Abbildung 11: Das Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge in Österreich



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bedeutung der Betriebsrenten ist in den letzten Jahren stark gestiegen, auch wenn sie nach wie vor eine untergeordnete Bedeutung haben. Und sie sind, im Ge-

gensatz zum Schweizer Modell, freiwillig (Poelchau 2007: 229). Insgesamt kennt das Rentensystem Österreichs vier verschiedene Formen:

- Pensionskassen auf Arbeitgeberseite
- Direktversicherungen bei Lebensversicherungen
- direkte Leistungszusagen und
- Unterstützungs- und Hilfskassen¹²⁴.

Neben den Betriebsrenten bietet die private Vorsorge eine zusätzliche Möglichkeit, den Lebensstandard im Alter ergänzend abzusichern. Insgesamt hat das System der Pensionsversicherung in Österreich, wie in Deutschland, mit dem umlagefinanzierten System und seiner Historizität zu kämpfen. Seit den 90er-Jahren wurde dieses Altersvorsorgesystem zwar mehr oder weniger angepasst, allerdings ohne der Bevölkerung einschneidende Maßnahmen zuzumuten. Das lag auf der einen Seite an der Besetzung mit den beiden großen Volksparteien SPÖ und ÖVP, den Vetospielern innerhalb der Parteien und den mit der Reform verbundenen schlechten Wiederwahlchancen, sobald der österreichische Wähler die „schuldige“ Partei identifiziert hätte. Den Anfang machte die große Koalition mit der Pensionsreform 1984, in der erste Maßnahmen zur Einschränkung der expansiven Ausgaben getroffen wurden.¹²⁵

Auf Grund der demografischen Entwicklung bestand auch in Österreich großer Reformierungsbedarf. In den frühen 60er-Jahren war die Zahl der Geburten in Österreich noch sehr hoch. Von 1963 an sank die Geburtenrate von 2,82 Kindern bis 1978 auf 1,6 Kinder. Abgesehen von einigen Schwankungen stabilisierte sich die Quote seit 1998 auf 1,34 Kinder pro Frau. Kombiniert mit der hohen Lebenserwartung von Männern mit 76,43 und Frauen mit 82,14 Jahren macht dies jedes umlagefinanzierte System unfinanzierbar (Demographisches Jahrbuch Österreich 1997: 16). Infolge dieser Entwicklungen kam es in den 90er-Jahren zu verstärkter Reformaktivität, die aber insgesamt nur wenig Veränderung brachte. Diese „Politik der kleinen Schritte“ tendierte allerdings schon deutlich zum Abbau staatlicher Leistungen zugunsten ei-

¹²⁴ Gemeinsam ist allen Varianten, dass sie unter der Aufsicht der staatlichen Finanzmarktaufsichtsbehörde stehen. Dabei ist insbesondere die Anlage des Deckungskapitals gesetzlich reglementiert. Finanziert werden die Betriebsrenten von den Arbeitgebern, die Arbeitnehmerbeiträge sind nur bei Direktversicherungen und Pensionskassen möglich; wobei die Beiträge beider Seiten gleichermaßen steuerlich begünstigt sind (Poelchau 2007: 229).

¹²⁵ Dazu zählten unter anderem die Einführung linearer Steigerungsbeiträge, Verlängerung von Bemessungszeiträumen und die Aufschiebung von Etappen bei der Witwenrente.

ner stärkeren Gewichtung der betrieblichen und privaten Vorsorge (Poelchau 2007: 231)

Das Regierungsprogramm der ÖVP-FPÖ-Koalition ließ dann im Jahr 2000 keinen Zweifel mehr daran, dass das Altersvorsorgesystem in Österreich nur mittels tiefgreifender Reformen an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden könne. Zentraler Punkt war der Umbau des staatlichen Leistungssystems in ein Drei-Säulen-Modell und die Beschränkungen staatlicher Leistungen (Obinger/Tálos 2006: 87). Mehr Eigenverantwortung lautete der Grundtenor der schwarz-blauen Regierung – „Vorrang der Vorsorge vor Fürsorge“ –, um dem demografischen Wandel und der Generationengerechtigkeit zu genügen und gleichzeitig den Staatshaushalt zu entlasten (ebd.). Dennoch setzte auch diese Regierung zunächst die Tradition der „kleinen Schritte“ fort, allerdings mit deutlich schnellerem Tempo und in größeren Dimensionen, wie die Aufhebung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit und die im Sommer 2000 beschlossenen Leistungseinschränkungen belegen (Obinger/Tálos 2006: 88).

Die Regierung sah die Notwendigkeit „das österreichische System der Alterssicherung langfristig unter Beachtung der Veränderung im Bevölkerungsaufbau und der steigenden Verlängerung der Lebenserwartung zu stabilisieren“ (Österreichische Bundesregierung 2000: 32). Zu den ersten tieferen Einschnitten und Einschränkungen gehörten

- Die Abschaffung vorzeitiger Alterspension bei geminderter Erwerbsfähigkeit. Im Gegenzug wurde der Zugang zur Invaliditätspension erleichtert.
- Die Erhöhung des Anspruchsalters von Vorruhestands-Regelungen um 18 Monate jeweils zu Quartalsbeginn. Damit wurde die Grenze der Männer auf 61,5 und für Frauen auf 56,5 Jahren hinaufgesetzt. Dies galt insbesondere für Versicherungsnehmer mit vorzeitiger Alterspension aufgrund langer Versicherungszeiten, Langzeitarbeitslosigkeit oder Altersteilzeit.
- Signifikante Steigerungen von Abschlägen und Zuschlägen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen. Grenze bei 10,5 beziehungsweise 15 Prozent, Härtefallregelungen und Übergangsfristen mit eingeschlossen.

- Eine Prämie für exakte Inanspruchnahme des gesetzlichen Renteneintrittsalter mit einem Bonus von jährlich 4 Prozent entsprechend der Bemessungsgrundlage.
- Die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Hinterbliebenenrente. Neue Bemessungsgrundlage sind das Erwerbseinkommen oder die eigene Rente.

In diese ersten Reformmaßnahmen war ein institutioneller Vetospieler des österreichischen Regierungssystems bereits eingeschaltet: der Verfassungs-Gerichtshof. Nach Anruf der SPÖ bezweifelte dieser die Berechnungslogik der Hinterbliebenenversicherung. Darüber hinaus hätte auch die SPÖ das Pensionsreformgesetz aufgrund formaler Gründe scheitern lassen können. Allerdings wurde es 2001 dann doch in der geplanten Form verabschiedet.

Im Wahlkampfjahr 2002 spielte ein grundsätzlicher Umbau des Pensionssystems keine Rolle. Dafür setzte die erneut aus ÖVP und FPÖ gebildete Regierung mit hohem Tempo ihre Reformpläne durch, und das ohne die Einbindung der Oppositionsparteien und der Interessenverbände (Obinger/Tálos 2006: 89). Wie in den Vorjahren begründete die Regierung ihren reformerischen Vorstoß mit der Budgetkonsolidierung, der langfristigen Absicherung des Leistungssystems unter den veränderten demografischen Bedingungen, der Schließung von Finanzierungslücken durch Einsparungen sowie der Verbesserung der inneren Gerechtigkeit des Systems und der Generationengerechtigkeit (ebd.).

Paradoxerweise wurden die einzelnen Maßnahmen zum Umbau des Rentensystems, ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland, von einer Kommission erarbeitet, um dann von der Regierung legitimiert zu werden. Die im Januar 2003 verabschiedeten und ab Januar 2004 geltenden Maßnahmen veränderten das System zum Teil grundlegend. So erfolgte die Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage auf die besten 40 Beitragsjahre¹²⁶. Gleichzeitig reduziert sich der jährliche Steigerungsbetrag von 2 auf 1,78 Prozent. Dadurch wird die Bemessungsgrundlage erst nach 45 Jahren statt der bisher üblichen 40 Jah-

¹²⁶ Der Punkt greift erst vollständig im Jahre 2028, bis dahin wird der Durchrechnungszeitraum jedes Jahr um 12 Monate erhöht.

ren erreicht. Die Frühverrentung aufgrund von Arbeitslosigkeit wurde abgeschafft und das Mindesteintrittsalter bei langer Versicherungsdauer bei Männern von 61,5 auf 65 Jahre und bei Frauen von 56,5 auf 60 Jahre angehoben.

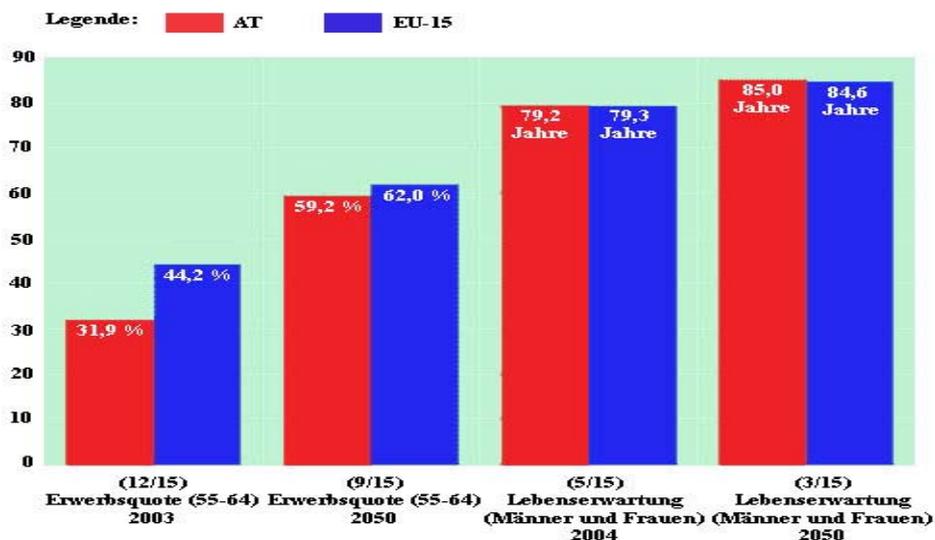
Darüber hinaus wurde die Abschlagsberechnung von 3 auf 4,2 Prozent bei einer Abschlagsberechnung von 15 Prozent erhöht ebenso wie die Bonifikationsanhebung für die Inanspruchnahme der Pension nach dem Regelpensionsalter von 4 auf 4,2 Prozent der Bemessungsgrundlage. Auch die bisherigen Beamtenpensionsregelungen wurden abgeschafft. Der Durchrechnungszeitraum wurde auf 40 Jahre angehoben, das Rentenalter auf 65, der vorzeitige Ruhestand auf 61,5 Jahre angehoben. Ausgenommen von diesen Regelungen sind Versicherungsnehmer, die über 45 Jahre versichert sind, und Schwerarbeiter. Dabei werden diese Verluste infolge der Reform bei 10 Prozent gedeckelt. Ein weiteres wichtiges Element ist zudem die stärkere Anerkennung von Kindererziehungszeiten. (Poelchau 2007: 231). Im Jahre 2004 gab es dann weitere Modifikationen der Reformmaßnahmen mit der Schaffung eines Pensionskontos für Mitglieder, die nach dem 1. Januar 1955 geboren wurden. Diese Modifikationen bestanden aus folgenden Anpassungen:

- Schaffung der Formel 45/65/80. Diese Formel beinhaltet, dass Versicherungsnehmer nach 45 Jahren in der Versicherung mit einer Pensionierung von 65 Jahren 80 Prozent der Bemessungsgrundlage erhalten.
- Der Durchrechnungszeitraum wird nun auf die gesamten Erwerbsjahre angerechnet.
- Einführung der Korridor pension. In einem Zeitfenster zwischen 62 und 68 Jahren werden bei vorzeitigem oder frühzeitigem Ausscheiden Abschläge beziehungsweise Zuschläge in Höhe von 4,2 Prozent fällig. Abschläge werden bei 15 Prozent gedeckelt und Zuschläge bis zu 12,6 Prozent gezahlt. Allerdings müssen mindestens 37,5 Erwerbsjahre geleistet worden sein.
- Valorisierung von Beitragszahlungen mittels Aufwertungsfaktor entsprechend der durchschnittlichen Wachstumsrate von Bruttodurchschnittslöhnen.
- Bis 2024 werden maximale Verluste von 5 auf 10 Prozent bis zum Jahre 2024 erhöht.
- Der Beitragssatz wird auf 22,8 Prozent vereinheitlicht.

- Beitragssätze von Bauern und Selbstständigen werden, falls nötig, mit Steuergeldern ausgeglichen.
- Schaffung eines Nachhaltigkeitsfaktors, durch den wesentliche Veränderungen aufgrund der demografischen Entwicklungen im politischen Prozess dynamisch angepasst werden können.

Diese Regelungen treffen alle, die bis zum ersten Januar 2005 keine Pensionsansprüche gesammelt haben. Alle Personen unter 50 Jahren haben einen Rentenanspruch aus der Kombination beider Regelungen, während für Personen über 50 Jahren weiter die alten Regelungen gelten. Mit dieser umfassenden Pensionsreform reagierte die Österreichische Regierung auf die Herausforderungen des demografischen Wandels, indem sie den Zufluss ständig steigender öffentlicher Zuschüsse zum Pensionssystem bremste und den Trend zur Frühpension durchbrach (Beyrer 2005: 353). Denn faktisch zählte Österreich zu den Industriestaaten mit der geringsten Erwerbsbeteiligung im Alterssegment zwischen 55 und 65 Jahren wie auch die folgende Abbildung zeigt (ebd).

Abbildung 12: Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer



Quelle: QeNB-Berechnung basierend auf EPC (2006. Tabellen 22, 25 und 26).¹²⁷

¹²⁷ Anmerkung: Die Lebenserwartung (bei der Geburt) ist als Durchschnittswert für Männer und Frauen ausgewiesen. Die in Klammer angegebenen Ziffern beziehen sich wiederum auf die Position Österreichs im Ranking EU-15.

Allerdings unterscheiden sich die einzelnen Staaten in der Höhe der Auszahlungen der einzelnen Renten in Abhängigkeit vom BIP. Österreich hätte unter Weiterführung des alten Modells 18,7 Prozent des BIP aufwenden müssen und lag schon im Jahre 2000 mit 14,5 Prozent an der Spitze der Staaten in der Europäischen Union mit dem realen Aufwand für die Renten. Derartig hohe Aufwendungen für Schulden oder anderweitige Ausgaben verringern die Flexibilität eines jeden Staatshaushaltes. Die Reform des Pensionssystems, beziehungsweise die Notwendigkeit der Reform, dokumentiert folgendes Szenario:

Tabelle 20: Szenarien für die Schuldendynamik der Renten

Alternativszenarien für die Schuldendynamik							
Bruttoverschuldung in % des BIP							
	2005	2008	2010	2020	2030	2040	2050
Szenario 2005							
Basisszenario (Pensionsaufwand lt. EPC (2006))	62,9	59,6	56,3	40,1	38,8	47,2	50,4
Zinssatz +1 Prozentpunkt	62,9	61,4	59,3	48,9	54,4	72,2	88,2
Zinssatz -1 Prozentpunkt	62,9	57,8	53,5	32,6	26,8	30,1	27,1
Pensionsaufwand lt. EPC (2001)	62,9	64,3	65,2	79,6	126,1	201,0	285,7
Variierende Beitragsleistung	62,9	59,7	56,5	40,1	41,4	55,2	65,3
Szenario 2008							
Basisszenario (Pensionsaufwand lt. EPC (2006))	x	59,5	54,0	25,3	8,6	- 0,9	- 19,1
Variierende Beitragsleistung	x	59,5	53,9	24,6	9,8	5,0	- 7,3

Quelle: Statistik Austria. Stabilitätsprogramm November 2005. OeNB-Berechnung auf Basis der in den Berichten des EPC publizierten österreichspezifischen demographieb Eidgenössisches Departement des Innernngten Ausgaben- bzw. Einnahmenquoten. EPC (2001. Tabelle 3.5), EPC).¹²⁸

¹²⁸ Anmerkung: Szenario 2005: Im Basisszenario wird unterstellt, dass die demografischen Ausgaben- und Einnahmenquoten auf dem Niveau von 2005 bleiben, während sich die demographieabhängigen Ausgaben wie im EPC-Bericht 2006 dargestellt entwickeln. Beim Alternativszenario +/-1 Prozentpunkt wird der Effekt eines Zinsrückgangs bzw. -anstiegs um 1 Prozentpunkt gegenüber dem Basisszenario

Durch die eingeleiteten Reformmaßnahmen wird die Schuldenquote mit einem angenommenen Wert von 62,9 Prozent des BIP in 2005 einen sinkenden Trend aufweisen. Dieser wird sich dann 2050 bei einem Wert von 50 Prozent einpendeln. Wäre diese Reform nicht eingeleitet worden, hätten die Ausgaben für Renten eine ganz andere Dimension erreicht. Hätte Österreich seine Ausgabenpolitik nicht geändert, bei weiter angenommener demografie-unabhängiger Ausgaben- und Einnahmensituation, wären 285 Prozent des BIP nötig gewesen, um die Ausgaben tätigen zu können. Weitere Szenarien sind die Veränderungen der Nominalzinsen um etwa ein Prozent und variierende Beitragsleistungen, um eventuelle Änderungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigen zu können. Das Szenario 2008 dient dazu, zwei Entwicklungspfade darzustellen und einen eventuellen Verlauf der Ausgaben bei angenommenen Zahlen aus dem Jahre 2005 mit einem bisher avisierten Nulldefizit zu demonstrieren. Die negativen Schuldenstände zeigen jedoch, wie hypothetisch die Aussagen sind, die von solchen Modellen ausgehen.

Im Vergleich mit ähnlichen Reformprojekten im europäischen Ausland können die Einschnitte im österreichischen System durchaus als die massivsten bezeichnet werden. Im Hinblick auf die involvierten Vetospieler lässt sich festhalten, dass der Bundesrat aufgrund der schwachen föderalen Ausprägung und der nicht vorhandenen Zustimmungspflicht weiterhin als institutioneller Vetospieler ausgeklammert werden, so dass die Reformpolitik in Österreich eher von informellen Vetospielern und dem Verfassungsgerichtshof beeinflusst wird.¹²⁹ Ungewöhnlich war in diesem Zusammenhang, dass ein wesentlicher informeller Vetospieler bei den Rentenreformen völlig ausgeklammert wurde: die Sozialpartnerschaft, deren Einbindung in die politischen Entscheidungsprozesse bei den Vorgängerregierungen üblich war. Den ersten Höhepunkt in der politischen Auseinandersetzung bildete im Rahmen der Pensionsreform eine eingesetzte „Expertenkommission zur langfristigen Pensionssicherung“. Als Argument diente die „Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung der Pensi-

veranschaulicht. Das Szenario Pensionsaufwand lt. EPC-Bericht 2001 basiert auf dem im Jahr 2001 vom EPC vorgelegten Projektionswerten für die Pensionsausgaben. Im Szenario mit variierender Beitragsleistung werden die im EPC-Bericht 2006 projizierten Beitragswerte herangezogen (während das Basisszenario von einer konstanten Einnahmenentwicklung ausgeht). Alle Szenarien mit dem Ausgangsjahr 2005 beruhen auf dem Budget- und Schuldenstand des Jahres 2005. Für das Szenario 2008 wurden die im Stabilitätsprogramm November 2005 für das Jahr 2008 angepeilten Budgetdaten als Startwerte genommen.

¹²⁹ Österreichs Weg der Reformen war durch jahrzehntelange Kooperationen zwischen der ÖVP und SPÖ gekennzeichnet. Regierungsperioden einer Partei wurden mit weitergehenden Konsensbildungsprozessen geführt. (Tálos 1995: 539).

onsversicherung“ aufgrund der demografischen Veränderung der Bevölkerung in der Gegenwart und in Zukunft. Die bisherige Sozialpartnerschaft fühlte sich übergangen. Gerade aufgrund dieser Ausgrenzungen und der medialen Aufmerksamkeit kam es zu heftigen Protesten in der österreichischen Gesellschaft. Der Bundespräsident und der Sozialminister versuchten zu vermitteln, und es kam zu Gesprächen an „Runden Tischen“. Diese führten in einem Fall zu einer Abfederung und Deckelung der maximalen Verluste von 10 Prozent.

Doch eine grundsätzliche Veränderung des bisherigen Pfades kam für die Regierung Schüssel nicht in Frage: „Wir sind sicher, dass der Weg, den wir gehen, der richtige ist, und Proteste werde uns nicht davon abhalten, das Richtige für Österreich zu tun“ (Schüssel im ORF). Es kam zu einem Volksbegehren, ebenfalls mit Teilnehmern der Sozialpartnerschaft, mit dem Ziel, die Sozialstaatlichkeit in der österreichischen Verfassung zu verankern. Der erfolgreiche Einsatz dieses direktdemokratischen Vetoinstruments wurde zwar durch die vorzeitige Beendigung der Regierung Schüssel im Jahre 2002 unterbunden, führte zumindest aber zu einer großen Diskussion innerhalb der Gesellschaft. Der Verfassungsgerichtshof konnte von der SPÖ mit teilweisem Erfolg als Vetospieler eingesetzt werden. Wie bereits oben erwähnt, konnte das Pensionsreformgesetz aus formalen Gründen aufgehoben werden, während andere Fälle, wie die Berechnungslogik der Hinterbliebenenrente, vollkommen modifiziert werden mussten. Obwohl die Gesetze später trotz des Blockadeversuchs verabschiedet wurden, hatte sich die SPÖ durch das Gericht zumindest mediale Aufmerksamkeit sichern können. Während dem Verfassungsgerichtshof somit als Vetospieler nur eine Nebenrolle zukam, traten die Differenzen innerhalb der Regierungskoalition deutlicher in den Vordergrund. Dabei spielte die FPÖ eine stärkere Rolle als die ÖVP, obwohl diese die stärker sozial eingestellte Wählerklientel verzeichnete und diese entsprechend ansprechen musste. Der rigide Konsolidierungskurs der Haushaltspolitik verschob den Fokus von der sozialen Ausgewogenheit auf die Budgetkonsolidierung und verringerte zusätzlich den Einfluss der Gewerkschaften, während derjenige der Arbeitgeberverbände wuchs (Becker 2000: 104). Mit dem Bruch der großen Koalition und dem Antritt der FPÖ-Regierung im Februar 2000 wurden die informellen Vetospieler in Form von Gewerkschaft und Bundesarbeitskammer immer weiter ausgeschlossen. Mit der Pensionsreform 2003 wich die bisherige traditionelle Konsenspolitik völlig der neoliberalen Reformpolitik (Mairhuber 2003: 32). Berichte

der Expertenkommission wurden von der Regierung ohne Konsultation der Sozialpartnerschaft als Reformentwurf aufgenommen. Die eingeleiteten „Runden Tische“ bewirkten keine Modifikationen der Kernpunkte, sondern lediglich Veränderungen, die mit Deckelungen oder Fristverlängerungen zu tun hatten. Auch Streiks, die größten seit den 50er-Jahren, blieben erfolglos.

Tabelle 21: Budgetbericht der Österreichischen Bundesregierung

(+) Steuersenkung (-) Steuererhöhung	2004	2005	2006	2007
Lohn- und Einkommensteuer				
Erste Etappe				
Tarifreform 2004	320	380	380	380
Eigenkapitalbegünstigung	---	200	400	400
Studienbeiträge	---	3	3	3
Gleichbehandlung ausländischer Kapitaleinkünfte	5	10	10	10
Breitbandtechnik	4	8	---	---
Summe „Erste Etappe“	329	601	793	793
Zweite Etappe				
Tarifreform	---	950	1 150	1 100
Kinderzuschläge AVAB (Alleinverdiener – erzieherabsetzbeitrag)	160	240	200	200
Zuverdienstgrenze Alleinverdienerabsetzbeitrag	25	35	30	30
Kirchenbeiträge	---	---	30	30
Pendlerpauschale	15	25	20	20
Summe „Zweite Etappe“	200	1 250	1 430	1 380
Lohn- und Einkommensteuer – Gesamtentlastung	529	1 851	2 223	2 173
Körperschaftsteuer				
Körperschaftsteuersatzsenkung	---	500	1 450	975
Gruppenbesteuerung	---	---	100	100
Versicherungstechnische Rückstellungen	---	---	25	25
Körperschaftsteuer - Gesamtentlastung	---	500	1 575	1 100
Verbrauchssteuern				

Fortsetzung der Tabelle 21:

Erste Etappe				
Umsatzsteuer (auf Mineralölsteuer/Energieabgaben)	- 40	- 43	- 43	- 43
Mineralölsteuer	- 200	- 240	- 240	- 240
Energieabgaben	- 135	- 117	- 117	- 117
Straßenbenützungsabgabe	75	90	90	90
Summe „Erste Etappe“	- 300	- 310	- 310	- 310
Zweite Etappe				
Schaumweinsteuer	---	10	20	20
Biersteuer	---	5	8	8
Agrardiesel (Mineralölsteuer)	---	---	50	50
Summe „Zweite Etappe“	---	15	78	78
Verbrauchssteuern – Gesamt	- 300	- 295	- 232	- 232
Entlastung durch Steuerreform – „Erste Etappe“ (2004)	29	291	483	483
Entlastung durch Steuerreform – „Zweite Etappe“ (2005)	200	1 765	3 083	2 558
Entlastung durch Steuerreform gesamt (2004/2005)	229	2 056	3 566	3 041
in % des BIP	0,1	0,8	1,4	1,2
Zusätzlich: Entlastung bei ALV-, UV-, FLAF- und IESG-Beiträgen	153	153	153	153

Quelle: Österreichische Bundesregierung, 2005. Budgetbericht 2006. Wien. S.45.

4.3 Verfassungsrechtlich determinierte Pfadabhängigkeit und Reformspielräume in der Sozial- und Steuerpolitik der Bundesrepublik Deutschland

4.3.1 Rentenpolitische Reformen der rot- grünen Bundesregierung zwischen 2000 und 2005

Die Kernaussage der Pfadabhängigkeitstheorie zielt darauf, dass über lange Zeit bestehende Ausprägungen eines Rentensystems und seine spezifischen Merkmale wie z. B. das zugrunde liegende Finanzierungsmodell nicht beliebig variiert werden können. Das Festhalten an Altbewährtem engt damit die Handlungsspielräume der Akteure stark ein. Allerdings verändern sich mitunter die äußeren Rahmenbedingungen in einem Maße, dass nur tiefgreifende Modifikationen eines Systems dieses erhalten können. Dies konnte bereits am Beispiel Österreich gezeigt werden. Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich derweil mit den gleichen veränderten Rahmenbedingungen konfrontiert: eine alternde Gesellschaft, die eine Finanzierung des bisherigen Rentensystems unmöglich macht einerseits und eine gleichermaßen alternde Wählerschaft, die Veränderungen am bestehenden System nicht hinnimmt, schon gar nicht, wenn diese mit Einschnitten in den gewohnten Leistungen einhergehen.

Aus diesem Grund kann unterstellt werden, dass die Regierungsparteien vorrangig solche Maßnahmen initiieren, die ihnen eine breite Wählerschaft sichern und im Rahmen der eigenen Programmatik liegen. Ergeben sich daraus Übereinstimmungen mit den Zielen anderer Parteien können Parteidifferenzen reduziert werden und die Aufnahmebereitschaft von Programmpunkten der Opposition nimmt zu, sofern sich dadurch die Chancen einer Wiederwahl erhöhen (Zohlnhöfer 2002: 7). Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass sich die deutsche Rentenpolitik, wie die österreichische, seit Beginn der 90er-Jahre als „Politik der kleinen Schritte“ gestaltet. Anstelle einer umfassenden Reform wird eine Politik „sequenzieller kleinerer Reformen“ betrieben, allerdings mit einem eindeutigen Trend zur Reduktion staatlicher Leistungen und einer Erweiterung der „marktbasierten Altersvorsorge“ (Poelchau 2007: 193).

Der Druck der externen Faktoren auf das System der Rentenversicherung begann schon in den neunziger Jahren. Ein Ausgangspunkt in der Diskussion waren die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Sozialversicherung. Das Übersteigen der 40-

Prozent-Marke im Gesamtsozialbeitrag zwang die damalige Bundesregierung und die Sozialpartner zu dem Plan, einen weiteren Anstieg zu vermeiden. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit wurde eine Erklärung im Jahre 1996 unter der Regierung Kohl abgegeben, die Sozialbeiträge bis 2000 auf 40 Prozent zu senken (Bulletin Nr. 7: 53). Seit ihrer Abgabe war die breite Öffentlichkeit der Meinung, dass unter anderem die Sozialversicherung eine Ursache für die steigende Arbeitslosigkeit sei. Die bisherige Politik musste sich den Umständen anpassen und von der bisherigen Praxis abweichen, weil die Finanzierbarkeit der Renten nicht mehr gewährleistet war. Aufgrund der im Folgenden angezeigten Anzahlen von Verschiebungen kann von einem immensen Volumen an Querverstrebungen ausgegangen werden.

Tabelle 22: Die historische Entwicklung der Verschiebepolitik¹³⁰ (Anzahl der Verschiebungen)

	Verschiebungs- politik	Verschie- bungen	Verschie- bungen	Verschie- bungen	Total
		1964-1976	1977-1989	1990-2000	
Entlastung Bund- Belastung Renten- versicherung	Konsolidie- rungspolitik	9	7	8	24
Entlastung Bund- Belastung BA	(bis 1976: Stabilisie- rungspolitik)	3	9	9	21
Entlastung Renten- versicherung- Belastung BA	Belastungs- verschie- bungspolitik	1	8	5	14
Entlastung BA- Belastung Renten- versicherung		0	6	6	12

¹³⁰ Verschiebepolitik bezeichnet den historischen Entwicklungspfad der Belastungsverschiebungen zwischen den Haushalten der Rentenversicherung der früheren Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundeshaushalt

Entlastung Renten- Versicherung Belastung Bund	Re-Konsoli- dierungs- politik	0	4	4	8
Entlastung BA- Belastung Bund		0	0	4	4
Total		13	34	36	83

Quelle: Trampusch (2003).

In der Praxis kam es in der Sozialversicherung zu Verschiebungen innerhalb der Haushalte. So erfreute sich die Rentenkasse massiver Unterstützung durch den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (Trampusch 2003: 33). Die Problematik bestand in der Dynamisierung der Renten und deren spätere Adaption an die Lohn- und Einkommenspolitik. Durch die ersten niedrigeren Lohnsteigerungsraten in den siebziger Jahren konnten die ursprünglich geplanten Dynamisierungen der Renten folglich nicht mehr durch die Umlagen gedeckt werden.

Somit rückte die Bundesanstalt für Arbeit als Konsolidierungspartner für die Rentenkasse in den Fokus, um den Status quo zu erhalten, ohne die Beitragssätze anzuhoben (5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 1977: Wortprotokoll Wilke). Dies manifestierte sich in der Verpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit, Beiträge an die Rentenversicherung abzuführen. Wie wichtig die unterstützenden Zahlungen waren, belegt schon die Tatsache, dass 1977 25 Prozent der Rentenzahlungen an Versicherte entfielen, die noch nie Beiträge gezahlt hatten (Trampusch 2003: 36). Auf der anderen Seite gab es 1992 die Verschiebung, dass die Rentenversicherung nach einer Beitragssatztausch-Option 12 Milliarden Euro für die unterstützenden arbeitspolitischen Maßnahmen der ehemaligen DDR bezahlen musste.

Durch den weiteren Anstieg von Beiträgen innerhalb der Sozialversicherungssysteme konnte man, bei drohendem Verlust der Einflussnahme, der Bevölkerung weitere Erhöhungen nicht zumuten. Damit hätten alle möglichen Veto-spieler langfristig ihre Unterstützung in den jeweiligen Bevölkerungsteilen verloren. Als die Mehrwertsteuer im Jahre 1997 als Anpassungszahlung zum Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung erhöht wurde, wurde dieses Thema beispielsweise in der Öffentlichkeit breit diskutiert. Es mussten also neue Wege gefunden werden,

das soziale Sicherungssystem zu stützen. Zudem mussten aufgrund der Maastricht-Kriterien und der Wiedervereinigung intensive Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unternommen werden. Als Indikator lässt sich unter anderem das massive Defizit der Bundesanstalt für Arbeit von 1995 bis 1997 nennen, so dass die Regierung Schröder auch in der Wahrnehmung der breiten Öffentlichkeit den alten Pfad der Rentenversicherung mit oder ohne Rücksichtnahme von etablierten Verbänden oder Vetospielern verlassen musste (Miegel 2000: 243).

Wie die Österreicher orientierte sich das „neue“ deutsche Rentensystem an einem Drei-Säulen-Modell Schweizer Prägung mit der gesetzlichen Rentenversicherung als Hauptpfeiler, welche durch die betriebliche und private Altersvorsorge ergänzt wird, je nach Ausformung zusätzlich gefördert wird. Die Reform des bestehenden Systems begann 1992 mit der Anpassung der Rentenhöhe an das Alter. 1997 wurde in einer weiteren Reform der demografische Faktor in die Rentenformel eingeführt, der das Rentenniveau an die veränderte Lebenserwartung anpassen und damit das Rentenniveau von 70 auf 64% des Nettolohns absenken sollte. (Poelchau 2007: 191).¹³¹

1999 wurde die Ökosteuer eingeführt, um die Finanzierung der Rentenversicherung mit Bundesmitteln zu bestreiten. Dadurch konnte der Beitragssatz für die Rentenversicherung von 20,3 auf 19,1 Prozent gesenkt werden. 2002, direkt nach der Wahl, wurde der Beitragssatz allerdings wieder auf 19,5 Prozent erhöht (Egle 2009: 274). Im Jahr 2000 folgte dann eine Reform der Erwerbsunfähigkeitsrenten, die für alle Jahrgänge ab 1960 aus der gesetzlichen Rentenversicherung herausfällt (Poelchau 2007: 191). Bereits an dieser Reform lässt sich die Auflösung der konservativen, auf die Erhaltung des Status quo gerichtete Ausrichtung des deutschen Rentensystems ablesen. Zuvor hatte die neue rot-grüne Regierung jedoch diesbezügliche Reformen der Vorgängerregierung wieder zurückgenommen und war damit kurzzeitig wieder auf alte Pfade zurückgekehrt. Die wichtigste sozialpolitische Entscheidung der rot-grünen Regierung stellte schließlich die Rentenreform 2001 dar, die die angesprochenen Korrekturen der Reformvorstöße der Vorgängerregierung wieder aufhob und gleichzeitig bedeutende Innovationen für eine längerfristige Umstellung des Alters-

¹³¹ Weitere Veränderungen waren die Abschaffung der spezifischen Altersrente für Frauen, wobei im Gegenzug Kindererziehungszeiten besser berücksichtigt wurde, der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und eine Modifizierung der Altersrenten aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit (Poelchau 2007: 191).

vorsorgesystems implementierte (Egle 2009: 274). Warum es dieser Regierung gelang, die im Folgenden erläuterten einschneidenden Änderungen vorzunehmen, soll mithilfe der Vetospielertheorie geklärt werden. Dazu wird zunächst die Kongruenz der beiden Regierungsparteien analysiert.

Innerhalb des parteipolitischen Grundverständnisses der Sozialdemokraten kann man in Bezug auf die Rentenpolitik bereits dem Bad Godesberger Programm von 1959 die Grundeinstellung der Sozialdemokraten entnehmen, die konstatierten: „Das System (...) muss der Würde selbstverantwortlicher Menschen entsprechen“ (Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1959: 59). Eines der nachfolgenden Grundsatzprogramme greift die weiterführende Problematik der Umlageversicherung auf – vielleicht in weiser Voraussicht – und trifft in Hinblick auf eventuell stattfindende Reformmaßnahmen die Aussage, dass „wenn auf immer mehr Rentner immer weniger Beitragszahler kommen, müssen zusätzliche Lasten auf Beitragszahler, Rentner und den Staat gerecht verteilt werden“ (Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1989: 35). Diese vielleicht allgemeinen Aussagen lassen bereits reformpolitische Tendenzen erkennen, die das Bundesministerium im Strategiebericht als politisches Ziel formuliert, indem die Quote der Beschäftigung erhöht, das lebenslange Lernen verlängert und das Alterssicherungssystem beschäftigungsfreundlich sein soll (Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung 2002: 7).

Nun stellt sich die Frage, in welchem Maße die politische Philosophie des Koalitionspartners Bündnis 90/Die Grünen der Philosophie der Sozialdemokraten folgen konnte, um den Status quo mittels der geplanten Reformen zu verändern. Die Grünen äußerten ihre Vorstellungen im Bereich der Renten erst im März 2002. Allerdings kann man an der Programmatik erkennen, dass es auch zum Zeitpunkt des Gesetzesentwurfs eine große ideologische Nähe zum Koalitionspartner gab. Die Grünen sprachen auf ihrem Parteitag und in dem beschlossenen Grundsatzprogramm von einer breiten Finanzierungsgrundlage der Gesetzlichen Rentenversicherung, in der die staatlichen Zuschüsse so weit wie möglich reduziert werden sollten, und bei der sich die Bürger darüber im Klaren sein müssten, dass „die Rentenversicherung in Zukunft eher die Basis sichern wird. Die Bürgerinnen und Bürger wissen, dass sie sich über die gesetzliche Rente hinaus versorgen müssen“ (Bündnis 90/Die Grünen 2002: 89).

Die politischen Führungen beider Parteien und der Bundesregierung erkannten und nutzten in Grundsatzfragen der Sozialpolitik stärker als zuvor ihre Chancen als Agenda-Setzer. Die großen Probleme, die die Finanzierung des Sozialstaates mit sich brachten, waren zur „Chefsache“ geworden, die man nicht mehr zum Großteil an Experten delegierte, sondern selber zu lösen versuchte (Schmidt 2007a: 305). Der Regierungsentwurf der Rentenreform war in beiden Regierungsparteien unumstritten und bedeutete eine nicht gefährdete Mehrheit im Bundestag. So kann man beide „partisan veto player“ nach Tsebelis Theorie als recht handlungsfähige Agenda-Setzer bezeichnen (Merkel 2003: 175). Die recht starke Macht der Länder und die damit verbundene Zustimmung zur Hälfte aller Gesetze der Bundesrepublik Deutschland zwingt zur Betrachtung des Vetospielers Bundesrat (Tsebelis 2002: 277). Die Regierungsparteien hatten eine relativ stabile interne Mehrheit. Einige zu diesem Zeitpunkt schwache Parteilinke waren mit der Höhe der Kürzungen nicht einverstanden. Doch die Regierung beziehungsweise die Sozialdemokraten und die Grünen konnten sich bei der Verabschiedung durch den Bundestag ihrer Mehrheit sicher sein. Die Vetospieler, in dem Fall die oppositionellen Parteien Union, Liberale und die damalige PDS waren sich in der ablehnenden Haltung einig. Während die Union die Pläne als nicht „weitgehend genug“ bezeichnete, sprach sich die FDP für die raschere Senkung der Beiträge und den zügigeren Aufbau der privaten Altersvorsorge aus. Nach Tsebelis Theorie können nun verschiedene Möglichkeiten bezüglich der Reformvorschläge erwogen werden. Zum einen ist allen Vetospielern in diesem Prozess eine Veränderung wichtiger als die Beibehaltung des Status quo (Tsebelis 2002: 236). Zum anderen hatte die Opposition, in diesem Falle liegt der Fokus auf der CDU/CSU mit dem partiellen Vetospieler FDP, aufgrund der bereits als schmerzlich empfundenen Niederlage bei den Steuerreformen Nachholbedarf, sich als Opposition deutlich von der Regierung zu unterscheiden und über den Bundesrat, auch im Hinblick auf bevorstehende Landtagswahlen, Stärke zu signalisieren (Merkel 2003: 179).

Die Lage nach Verabschiedung des Entwurfs beziehungsweise Gesetzesentwurfs war für die Bundesregierung nicht vorteilhaft. So hatte der Bundesrat eine starke Vetoposition gegenüber der Bundesregierung. Hierbei stellt sich nun die Frage, wie weit der politische Abstand der beiden Vetospieler war, also der Oppositionsparteien im Bundesrat und in der Bundesregierung, beziehungsweise wie sich die Opposition

verhielt. Die Kernfragen, abgesehen vom Zielerreichungsweg, schienen bei beiden Vetospielern geklärt. Die Stabilisierung der Beiträge durch Leistungskürzungen und Stärkung der privaten Vorsorge. So ist also nach Tsebelis Theorie ein „winset“ bei den Vetospielern vorhanden (Tsebelis 2002: 279). Doch auch die „vote“ und „office seekers“ der Opposition hätten in diesem Fall Interesse am Scheitern der Reform haben können.

Eine der ersten Maßnahmen der rot-grünen Bundesregierung war die Modifikation der Rentenreform der Regierung Kohl gleich nach dem Amtsantritt. Vorausschauend und um die schlechten Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat wissend wurden Gespräche mit der Opposition geführt, in denen auch eine Veränderung der Reform beziehungsweise Maßnahmen zur Erhöhung der staatlichen Zuschüsse im Bereich der privaten Vorsorge beschlossen wurden. Weitere Zugeständnisse zur Annäherung an die Opposition waren zudem die stärkere Erhöhung der Renten als ursprünglich geplant. Insgesamt wurde mit Nachdruck an dem Entwurf gearbeitet, um die Interessen der direkten Vetospieler, in diesem Fall die zustimmungspflichtigen oppositionsbesetzten Länder, und der indirekten Vetospieler, hier in Form von Gewerkschaften, zu bedienen, und so eine starke Kohäsion zu vermeiden.

Vorteilhaft im Bereich der informellen Vetospieler war weiterhin die Mitgliedschaft Walter Riesters als zweiter Vorsitzender der IG Metall bis zum Jahre 1998 und seine Kontakte zu dem informellen Vetospieler Gewerkschaft. Nach diversen Modifikationen und Konstellationen bediente sich die Regierung einer Konfliktvermeidungsstrategie, indem sie das Gesetz in einen zustimmungspflichtigen und einen nicht-zustimmungspflichtigen (Rentenanpassung/Förderung der privaten Ersparnis) Teil entkoppelte. Daraufhin konnte das Gesetz im Januar 2001 im Bundestag verabschiedet werden. Der zustimmungspflichtige Teil wurde von der Opposition abgelehnt und der Entwurf kam in den Vermittlungsausschuss.

Der Vetospieler Bundesrat erreichte durch diese Ablehnung des Reformvorschlags weitere Zugeständnisse, die dem Wähler nun als eine signifikante Veränderung gegenüber dem ursprünglich geplanten Gesetz vermittelt werden konnten. Der Vetospieler Bundesrat und die einzelnen Vetospieler in Form der Länder hatten durch den Vorgang sowohl außenwirksame Veränderungen im Gesetz erwirkt als auch direkte

Vorteile im jeweiligen Bundesland. So konnten sich die Länder Berlin und Brandenburg an der Ansiedlung von Bundesbehörden und der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs erfreuen, während die Parteien der CDU und der FDP die Interessen der Wähler durch die Erhöhung der staatlichen Zuschüsse für die private Vorsorge oder die Anerkennung von Immobilien als Altersvorsorge gewahrt sahen.

Die 2001 verabschiedete Rentenreform war die wohl wichtigste sozialpolitische Entscheidung der Regierung Schröder. Im Wesentlichen umfasste sie, neben der Korrektur der Korrektur zu Beginn der Legislaturperiode, die Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzrente (Egle 2009: 276). Im Frühjahr 2001 wurden das Altersvermögens- und das Altersvermögensergänzungsgesetz verabschiedet, die auf die Stärkung der betrieblichen und privaten Vorsorge abzielten. Mit der so genannten Riester-Rente wurde eine gezielte Förderung privater Altersvorsorge durch steuerliche Begünstigung bzw. Zuschüsse durch den Staat eingeführt (Poelchau 2007: 192).

Dass die SPD-Regierung einen neuen Pfad in der Finanzierung der Rentenversicherung einschlug und die bisherige Praxis der Sozialbeitragserhöhungen durch eine zusätzliche Kapitaldeckung initiierte, ging im Wesentlichen auf den damaligen Sozialminister Riester zurück, der erkannt hatte, dass die Frühverrentungspraxis zur Entlastung des Arbeitsmarktes den Staat an finanzielle Grenzen führte, es sei denn, der Rentenversicherungsbeitrag stiege „exorbitant“ an (Egle 2009: 276). Mit der privaten Zusatzrente wurde ein wichtiger Schritt in die Abkehr von der paritätischen Finanzierung der Altersversorgung unternommen. Ein Arbeitnehmer muss danach, zusätzlich zu seinen gesetzlichen Beiträgen, vier Prozent seines Bruttolohns privat anlegen, um das sinkende Niveau der gesetzlichen Rente aufzufangen (Egle, 276).

In ihrer zweiten Legislaturperiode ab 2002 führte die rot-grüne Regierung ihre einkommenorientierte Alterspolitik fort. Im Zuge dessen entfiel 2004 erstmals die Rentenanpassung, ein Schritt, den keine der Vorgängerregierungen bislang gewagt hatte (Schmidt 2007a: 298). Darüber hinaus mussten die Rentenbezieher ab 2004 den vollen Beitrag zur Pflegeversicherung leisten. Weitere Maßnahmen der Bundesregierung waren die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung und die Einführung einer neuen Rentenanpassungsformel, die in abgewandelter Form den demografischen Faktor mitberücksichtigt, den die Regierung Kohl Ende der 90er-Jahre bereits

eingeführt hatte und den die rot-grüne Regierung nach ihrem Amtsantritt zunächst wieder rückgängig machte (Schmidt 2007a: 298).

Die Durchsetzung der neuen Rentenformel gemeinsam mit der kapitalgedeckten Zusatzversorgung konnten nur im Rahmen des zustimmungspflichtigen Altersvermögensgesetzes beschlossen werden, so dass die rot-grüne Regierung auf die Stimmen der Opposition angewiesen war. Mithilfe „selektiver Seitenzahlungen an einige gemischt regierte Länder“ gelang es der Regierung schließlich, das Gesetz durchzubringen (Egle 2009: 276). Rot-Grün griff dabei auf dieselbe Strategie wie bei der im nächsten Kapitel betrachteten Steuerreform zurück. Um die CDU-Führung nicht erneut zu „desavouieren“, verließ die Regierung die Konfrontationslinie und verhinderte mit einer Regierungsbeteiligung der CDU die Blockadehaltung der Länder (Egle 2009: 276).

Die neue Anpassungsformel berücksichtigt das Zahlenverhältnis zwischen Rentenbeziehern und Beitragszahlern als „Nachhaltigkeitsfaktor“. Verändert sich dieses Verhältnis aufgrund der demografischen Entwicklung, sinken die Anpassungssätze der Renten (Schmidt 2007a: 298). Dadurch sinkt das Rentenniveau bis 2030 auf etwa 64 % des Durchschnittseinkommens, so wie es die Vorgängerregierung bereits intendierte (Egle 2009: 275). Gleichzeitig orientiert sich die Rentenanpassung seit 2001 wieder an der Lohnentwicklung, wobei Rentner weniger von Nettolohnsteigerungen profitieren und auch der Aufbau der privaten Zusatzrente sowie steigende Versicherungsbeiträge ab 2010 bewirken eine eher zögerliche Anpassung der Renten (ebd.). Langfristig strebte die Bundesregierung unter Schröder einen Wechsel von der Nettolohnersatzquote hin zur Bruttolohnersatzquote¹³² von 46 % im Jahr 2020 bzw. 43 % 2030 als Referenzgröße an (Poelchau 2007: 188).

Nach altem Rentenrecht stiegen die Renten im gleichen Verhältnis wie die Nettolöhne. Infolge der neuen Anpassungsformel steigen die Nettorenten nun nicht mehr proportional, sondern langsamer als die Nettolöhne. Schnabel (2001: 6) verweist in diesem Zusammenhang auf die Ergebnisse seiner Studie, nach der das „Netto-Rentenniveau“ auf unter 64% im Jahre 2030 fallen wird, auch wenn die Regierung in ihren offiziellen Berechnungen einen Wert von 68 % des Nettolohns auswies.

¹³² Vor Steuern und nach Sozialabgaben

Die neue Anpassungsformel wurde mit dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz verabschiedet, einem Bestandteil der Veränderungen aus Harz IV beziehungsweise der Agenda 2010 (Deutscher Bundestag/ Plenarprotokoll 15 /32; 2003:2481). Ein Teil besteht aus der Einführung des so genannten Nachhaltigkeitsfaktors, der Neufassung der Anrechnung von Ausbildungszeiten und der Festlegung eines Mindestrentenniveaus (Kramer 2004: 404). Ein Novum ist hierbei, dass Zielwerte für den Beitragssatz festgelegt wurden, die bis zum Jahre 2030 22 Prozent nicht übersteigen dürfen. Innovativ ist dabei die Lösung, dass in die Berechnungen Faktoren wie Konjunktur, Lebenserwartung und Geburtenrate mit einbezogen werden. Würden also beispielsweise negative Gesamtkonstellationen zutreffen, könnte man eine Renten Anpassung im negativen Sinne annehmen. Dies hat der Gesetzgeber von vornherein ausgeschlossen, lässt aber mögliche Nullrunden zu (Kramer 2004: 406). Innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens konnten sich weiterhin die informellen Vetospieler, in Form des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger, zum Teil durchsetzen, so dass als Fallback-Lösung die Niveauversicherungsklausel mit einem garantierten Mindestrentenniveau bis 2043 gilt.

Die letzten wesentlichen Änderungen am deutschen Altersvorsorgesystem wurden 2004 verabschiedet. Neben dem bereits angeführten Nachhaltigkeitsfaktor und der nachgelagerten Besteuerung wurde die so genannte Basisrente (Rürup-Rente), eine wie die Riester-Rente staatlich geförderte private Altersvorsorge, eingeführt. Weitere Modifikationen betrafen die Anhebung der Altersgrenze für eine Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit (Poelchau 2007: 192). Ein weiteres Novum in der deutschen Rentenpolitik stellt die Grundsicherung dar. Das deutsche Rentenversicherungssystem kannte bis 2002 keine Mindestsicherung, da diese durch die Sozialhilfe sichergestellt wurde. Ab 2003 gilt für Personen über 65 und einer dauerhaften voller Erwerbsminderung diese steuerfinanzierte neue Grundsicherung (ebd.: 188).

Alle diese Reformmaßnahmen der rot-grünen Regierung „schwächten die Logik des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips zugunsten einer Universalisierung ab“ (Egle 2009: 276). Abgesehen von einzelnen Zugeständnissen wie der besseren Anerkennung von Kindererziehungszeiten bedeuten die Rentenreformen 2001 und 2004 im Wesentlichen eine Forcierung sozialer Ungerechtigkeit im Alter, da beispielsweise

Geringverdiener nur beschränkte Möglichkeiten haben, ihre Altersvorsorge auf privater Basis aufzustocken. Privilegiert werden dagegen Besserverdienende, die sowohl über mehr Mittel zur privaten Vorsorge verfügen als auch stärker von der steuerlichen Förderung profitieren, Vorteile, die Geringverdienern verwehrt bleiben. Damit verließ die Regierung Schröder auch parteiprogrammatische Pfade, was insbesondere vom linken Flügel der Partei und den Gewerkschaften kritisiert wurde (Egle 2009: 276).

Trotz seiner zunächst ablehnenden Haltung gegenüber den Reformen der Vorgängerregierung, belegen die Reformmaßnahmen der Regierung Schröder eine klare Anpassung des Regierungsprofils Schröders an das bürgerlicher Parteien. Sozialdemokratische Färbung hat lediglich die Einführung der steuerfinanzierten Grundrente (Egle 2009: 296). So stellt sich natürlich die Frage, warum die rot-grüne Regierung ihre traditionellen sozialpolitischen Pfade verließ. Ein wesentlicher Punkt war der für das Wahljahr 2002 erhoffte Wirtschaftsaufschwung, der mit einer schrumpfenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und entsprechend geringen Zuwächsen bei den Steuereinnahmen und Sozialabgaben einherging (Schmidt 2007a: 305). Die Problematik wurde verstärkt durch den wachsenden Bedarf an sozialer Sicherung aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und der demografischen Veränderungen sowie die Notwendigkeit, den Wirtschaftsstandort Deutschland international attraktiv zu erhalten (ebd.).

Als wesentliche Weichenstellung für die Durchsetzbarkeit von Pfadabweichungen wie „Hartz IV“ sieht Manfred Schmidt (2007a: 306) die grundlegenden Veränderungen auf der Ebene der Ministerien. 2002 löste die Regierung Schröder das einflussreiche Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) auf, das „mehr als jedes andere Ministerium eine Art Verbändeherzogtum der Gewerkschaften“ darstellte. Die mit Arbeitspolitik befassten Bereiche wurden zusammen mit dem „marktwirtschaftsorientierten Gegenspieler“, dem Sozial- und Arbeitsministerium, zu dem neuen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) unter der Leitung von Wolfgang Clement (SPD) zusammengelegt. Damit wurden wesentliche Politikfelder von der SPD dominiert, so dass die enge Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik in beiden Bereichen tiefgreifende Änderungen ermöglichte.

Neben der erleichterten Willensbildung aufgrund des „geringen Gewichts der klassischen sozialpolitischen Ministerien in der zweiten Regierung Schröder“ und den dadurch günstigeren Reformbedingungen, spielte auch der Parteienwettbewerb eine nicht unwesentliche Rolle. Unmittelbar nach ihrer Wiederwahl zur Regierungspartei 2002 sank die Popularität der SPD in der Bevölkerung schlagartig. Die SPD galt als unfähig, die drängenden Wirtschafts- und Beschäftigungsprobleme zu lösen, so dass sich daraus neuer Reformwille generierte, um reformerische Mobilität zu demonstrieren (Schmidt 2007a: 307). Damit begab sich die SPD auf Gradwanderung zwischen dem Vorwurf der Inkompetenz, der Wählerstimmen kostete und radikaler Reformen, die ebenfalls zulasten der Wählergunst gehen konnten und gingen, wie sich 2005 herausstellte.

4.3.2 Die Steuerreform aus dem Jahre 2000

Als zentrale Weichenstellung in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland hat sich bereits die Verfassung von 1867 bzw. 1871 erwiesen. An diesem Punkt entstand ein starker Entwicklungspfad im Beziehungsgeflecht zwischen Zentralstaat und Ländern, der auch in den „Reorganisationskrisen“ immer wieder Kontinuität bewies (Lehmbruch 2002: 2). Aus dem zunehmenden Verflechtungsniveau resultierte nach Lehmbruch (2002: 66) eine „selbstreproduzierende Dynamik, (die sich) besonders deutlich an den Rückkopplungseffekten der Finanzverfassung“ ablesen lässt. Bemühungen der Besatzungsmächte, eine Zentralisierung des Steuersystems zu verhindern, waren zwar zunächst erfolgreich, wurden aber schrittweise wieder korrigiert. Mit der Finanzreform von 1969 wurde schließlich das Verbundsteuersystem reaktiviert und weiter ausgebaut (Lehmbruch 2002: 62). Und auch die Gesetzgebungskompetenzen knüpften in ihrer Dreiteilung in ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebung wieder an die Weimarer Reichsverfassung an (ebd.). Die Länder behielten also ihre verfassungsrechtlich bestimmten Kompetenzen im Finanzwesen, wodurch ihre Vertretung, der Bundesrat, in der Steuerpolitik als entscheidender institutioneller Vetospieler auftreten konnte, wie sich anhand der Steuerreform 2000 belegen lässt.

Trotz starken innerparteilichen Widerstandes war die rot-grüne Regierung entschlossen, einen neuen Pfad in der Steuerpolitik in Richtung einer angebotsorientierten

Finanzpolitik einzuschlagen. Mit ihren Reformplänen stieß sie besonders bei linken Kritikern auf Ablehnung, die die Abkehr von sozialdemokratischen Grundsätzen bemängelten – ein „Kurswechsel“, der sich ein Jahr später, wie gesehen, auch in der Sozialpolitik vollzog (Egle 2009: 256). Die entscheidende Pfadabweichung lag in der Zielsetzung der Reformmaßnahmen, die nicht auf eine Umverteilung, sondern in Anbetracht des schwachen Wirtschaftswachstums auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gerichtet war. Vor diesem Hintergrund sollte unter anderem die Körperschaftssteuer auf 25 % gesenkt und eine steuerrechtliche Gleichbehandlung von Personen- und Kapitalgesellschaften erreicht werden (Egle 2009: 256). Damit war die Steuerreform 2000 eine der wichtigsten Reformen der ersten Legislaturperiode der Regierung Schröder.

In der Wirtschafts- und Finanzpolitik hatten die Parteien der Regierungskoalition, also die parteipolitischen Vetospieler, eine beträchtliche programmatische Kohärenz, ähnlich in der Bildungspolitik, allerdings bleibt anzumerken, dass sich die Parlamentarier der Grünen in der Regel nicht so diszipliniert verhalten haben, wie die Parlamentarier der SPD (Merkel 2003: 169). Weitere Differenzen gab es in der Regierungskoalition zum Thema Ökosteuer, jedoch konnten diese vor Verabschiedung zum Zufriedenstellen der meisten Mitglieder beigelegt werden. Durch die große Schnittmenge der Übereinstimmungen beider Regierungsparteien blieb folglich nur noch der institutionelle Vetospieler Bundesrat, der zum Zeitpunkt der Verabschiedung im Juli 2000 über folgende Mehrheiten verfügte, beziehungsweise der Regierung die sich bei folgender Aufteilung über eine Abstimmung folgender Länder zugunsten „ihrer“ Sache sicher sein konnte.

Tabelle 23: Verteilung der Stimmen der Bundesländer

	Sichere Stimmen	Veto-Stimmen	Unsichere Stimmen

Baden-Württemberg		6	
Freistaat Bayern		6	
Berlin			4
Brandenburg			4
Hansestadt Bremen			3
Hansestadt Hamburg	3		
Hessen		5	
Mecklenburg-Vorpommern			3
Niedersachsen	6		
Nordrhein-Westfalen	6		
Rheinland-Pfalz			4
Saarland		3	
Sachsen		4	
Sachsen-Anhalt	4		
Schleswig-Holstein	4		
Thüringen		4	
Summe	23	28	18

Quelle: Eigene Darstellung. In Anlehnung an Merkel, Wolfgang (2003).

Die Regierungskoalition konnte sich folglich nicht auf die sichere Zustimmung des zustimmungspflichtigen Gesetzes im Bundesrat verlassen, und der Vetospieler Bundesrat würde somit die Veränderung des Status quo verhindern. Die Regierung, tätig als Agenda-Setter, verabschiedete also das Gesetz im Bundestag, wo die Regierungskoalition den Entwurf annahm und die Opposition einstimmig dagegen votierte. Das Gesetz wurde daraufhin im Bundesrat eingebracht, in dem die oppositionsgeführten Länder den Vermittlungsausschuss anriefen. In den Verhandlungsrunden machte die Bundesregierung den Ländern Zugeständnisse, doch die Opposition konnte trotz einiger Modifikationen nicht zur Zustimmung bewegt werden. Das veränderte Gesetz wurde nach erfolgreicher Passierung durch den Vermittlungsaus-

schuss wieder im Bundestag eingebracht und konnte von der Regierungskoalition knapp verabschiedet werden. Daraufhin wurde das Gesetz erneut im Bundesrat vorgelegt.

Interessant ist das Veto der Opposition insofern, als die von der Regierung präsentierten Reformvorschläge programmatisch der CDU/CSU-Politik nahe standen. Die ablehnende Haltung der Opposition resultierte demnach vorrangig aus dem Bestreben, der Regierung Reformunfähigkeit zu unterstellen, um sich im Kampf um die Wählergunst selber erfolgreich zu positionieren – „Vote-seeking dominierte somit über Policy-seeking (Egle 2009: 257). Damit zeichnete sich spiegelbildlich das Szenario der gescheiterten Steuerreform der Vorgängerregierung ab. Allerdings scheiterte Schröder nicht wie Kohl an einer Entscheidungsblockade, da er sich hier wie auch bei den späteren Rentenreformen die Zustimmung zu seinen Reformplänen durch „bilaterale Finanzierungszusagen an Länder mit einer gemischten Regierung (Koalition aus CDU und SPD) (...) ‚erkaufte‘“ (ebd.). Dies funktionierte nicht zuletzt deshalb, weil sich die Grünen im Gegensatz zur FDP nicht gegen ihren Koalitionspartner stellten (ebd.)

Einigkeit herrschte zwischen Regierungskoalition und Opposition bei den geplanten Steuersenkungen, allerdings gingen der Opposition aus CDU/CSU und FDP die Entlastungen nicht weit genug. 1997 weigerte sich die SPD unter Lafontaine noch, den Spitzensteuersatz in der Einkommenssteuer unter 50 % zu senken, ein Jahr später nicht unter 48 %. Im Jahr 2000 gab sie kurz vor der entscheidenden Bundesratssitzung den Forderungen der Opposition nach einer Absenkung auf 42 % nach – der Preis für die Stimmen aus Rheinland-Pfalz im Bundesrat – um in letzter Minute eine Vetoblockade zu verhindern (Wagschal 2005: 214)¹³³. Aufgrund der Zugeständnisse kam es zur geschlossenen Zustimmung aller Länder aus den unsicheren Blöcken, selbst jener mit Koalitionen, an denen die Opposition beteiligt war. Das Gesetz wurde schließlich am 14. Juli 2000 mit 41 zu 28 Stimmen positiv verabschiedet.

Die wesentlichen Punkte der Steuerreform 2000 waren die:

¹³³ Berlin wurden Zuwendungen für Kultureinrichtungen und das Olympiastadion zugesagt und den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wurden finanzielle Hilfen für den Straßenbau in Aussicht gestellt.

- Senkung des Eingangssteuersatzes von 25,9 (1998) auf 19,9 Prozent ab dem Jahr 2001
- Senkung des Höchststeuersatzes von 53 (1998) auf 48,5 Prozent
- Steigerung des Grundsteuerfreibetrags von 6.322 € auf 7.206 €

Darüber hinaus sollte der Grundfreibetrag zum 01.01.2003 auf 7.426 € steigen, jedoch entschied sich die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Flutwasserkatastrophe von Ostdeutschland diese stufenweise Anhebung auf das Jahr 2004 zu verschieben. Zudem wurde im Jahr 2004 die für das Jahr 2005 fortzusetzende Entlastung schon teilweise vorgezogen. Dies betraf insbesondere den Grundfreibetrag, der auf 7.664 € angehoben wurde und die Eingangs- und Höchststeuersätze, die nun 16 und 45 Prozent betragen. Den Höchststeuersatz betrafen aber nur die Einkommen ab 52.152 €. Im letzten Schritt wurden der Eingangssteuersatz bei 15 und der Höchststeuersatz bei 42 Prozent am 01.01.2005 fixiert.

Die Bundesregierung versprach sich von der Senkung ein deutliches Signal für Wachstum und einen Aufschwung des Binnenmarktes durch die Steigerung der Kaufkraft, da durch die Reform eine deutliche Senkung der Steuerbelastung von Arbeitnehmern mit mittlerem Einkommen entstanden war. Im Bereich der Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Anteilseignern wurden folgende Punkte beschlossen:

- Senkung der Körperschaftssteuer auf 25 Prozent
- Umstellung bei der Dividendenbesteuerung von Vollarrechnung auf Halbeinkünfteverfahren
- Veräußerungsgewinne von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch Kapitalgesellschaften sind befreit (mit Einschränkungen)
- Steuerbefreiung bei der Veräußerung von Beteiligungen privater Anteilseigner nach Ablauf der Veräußerungsfrist von einem Jahr bei geringer Beteiligung (mit Einschränkung)

Bei der Besteuerung von Anteilseignern und Kapitalgesellschaften sah die Bundesregierung die „internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch grundlegende Reformmaßnahmen entscheidend verbessert“ (Pressereferendum des

Bundesministeriums der Finanzen 2005: 3). Im Rahmen der Reform wurde auch die Besteuerung von Personenunternehmen geändert:

- Einkünfte aus Gewerbebetrieb senken durch pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer die Einkommenssteuerschuld
- Erhöhung des Freibetrags für Betriebsveräußerung und Betriebsaufgabe von 30.680 € auf 45.000 €
- Mitunternehmererlass wurde wieder eingeführt und vereinfacht
- Ansparabschreibungen für Neuinvestitionen wurde beibehalten und angepasst

Die Steuerreform sollte aus Bundesmitteln mit dem schon vorhandenen und dem in Folge der Reform gestiegenen Steueraufkommen finanziert werden. Weiterhin wurden die Möglichkeiten der Abschreibungen von Unternehmensseite beschränkt beziehungsweise auch gekürzt. Diese Maßnahmen beinhalteten unter anderem die

- Kürzung der degressiven Afa für bewegliche Wirtschaftsgüter von 30 auf 20 Prozent
- Senkung des Abschreibungssatz für Betriebsgebäude von 4 auf 3 Prozent
- Streichung der Halbjahres-Afa und Übergang zur monatlichen Abrechnung
- Streichung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte
- Verschärfung der Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung

Die Bundesregierung bewertete die Steuerreform 2000 verbunden mit den Steuerentlastungsgesetzen 1999 und 2000 als Erfolg. Zu Recht, denn mit einem Entlastungsvolumen von 60 Milliarden Euro jährlich zählt die Steuerreform 2000 zu den weitreichendsten Reformen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Wagschal 2005: 214). Besonders private Haushalte und der Mittelstand, insbesondere Bezieher höherer Einkommen und Kapitalgesellschaften, profitierten mit einem jeweiligen Entlastungsvolumen von 41,1 bzw. 16,7 Milliarden Euro, wohingegen Großunternehmen mit einem Volumen von 1,7 Milliarden Euro belastet wurden (Egle 2009: 257). Damit gingen 2001 die Einnahmen aus den direkten Steuern um 10 % zurück, während die Einnahmen aus Konsumsteuern und Sozialbeiträgen weiter anstiegen – ein weiterer Beleg für die Abkehr von der Umverteilung (Egle 2009: 258). Ziel der Entlastungen waren die Stärkung des privaten Konsums und Investitions-

steigerungen, die maßgeblich für mehr Wachstum und Beschäftigung sorgen sollten (Pressereferendum des Bundesministeriums der Finanzen 2005: 10).

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung kommentiert die Steuerreform insgesamt positiv. In der veröffentlichten Studie nähert sich Deutschland im internationalen Vergleich anderen wichtigen Industrienationen an. Im Vergleich zu Großbritannien oder den Niederlanden bestanden zwar weiterhin erhebliche Unterschiede, doch wurden die Reformmaßnahmen als notwendig und signalstark bezeichnet. Die erarbeitenden Effekte auf Unternehmensseite werden zwar von der zur Ausarbeitung beauftragten Brühler Kommission nicht ganz erreicht, allerdings wird die von Experten als kritisch bezeichnete 40-Prozent-Hürde nun unterschritten. Deutschland erreichte durch die Reform einen Mittelfeldplatz innerhalb der Europäischen Union. Bei der Unternehmenssteuerreform zeigte auch hier das Zentrum eine positive Wirkung. Im internationalen Vergleich wurde die Eigenkapitalbasis durch die Entlastung thesaurierter Gewinne der Unternehmen gestärkt und verbessert so die Attraktivität deutscher Standorte. Als zweifelhaft bewertete das Institut die Abgrenzung privater Investitionen gegenüber Investitionen von Unternehmensseite und die Abschaffung des körperschaftssteuerlichen Vollarrechnungsverfahrens. Dies war jedoch nicht die einzige Reform der Steuerpolitik der Regierung in der ersten Legislaturperiode. Folgende Tabelle verdeutlicht die weiteren Reformen der 14. Legislaturperiode.

Tabelle 24: Steuerpolitische Reformgesetze in der 14. Legislaturperiode und ihre reformpolitische Reichweite

Grad der Reform nach Hall	Jahr der Verabschiedung des Gesetzes				
	1998	1999	2000	2001	2002
Reform Erster Ordnung	Steuerentlastungsgesetz 1999 vom 19.12.1998 (Senkung)	<p>Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom 16.12.1999 (Erhöhung)</p> <p>Gesetz zur Familienförderung vom 22.12.1999 (Erhöhung)</p>		<p>Gesetz zur Familienförderung vom 16.08.2001 (Senkung)</p> <p>Steuerverkürzungsgekämpfungsgesetz vom 19.12.2001 (Erhöhung)</p> <p>Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz vom 20.12.2001 (Ges: Erhöhung: Bund: Senkung)</p>	Flutopfersolidaritätsgesetz vom 19.09.2002 (Erhöhung)

Reform zweiter Ordnung		Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/ 2002 vom 24.3.1999 (Senkung)	Gesetz zur Senkung der Steuersätze und der Reform der Unternehmensbesteuerung 14.07.2000 (Senkung)		
Reform dritter Ordnung		Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24.03.1999		Altersvermögensgesetz vom 26.06.2001 (Senkung)	

Quelle: Einstufung auf Basis der Systematik von Peter Hall (1993). Datengrundlage: Bundesministerium der Finanzen (2006): Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964.¹³⁴ In Anlehnung an Wagschal, Uwe (2006).

Im Rahmen der Untersuchung wurde auf eine weitere Betrachtung der Steuerreformversuche der rot-grünen Politik verzichtet, da Maßnahmen im Rahmen der Agenda 2010 in Bezug auf Steuern relativ unergiebig waren. Zwar wurden einige Maßnahmen angekündigt, umgesetzt wurde jedoch wenig. Dies lag daran, dass die haushaltspolitischen Kennzahlen keine weiteren Entlastungen beziehungsweise Belastungen zuließen. Die Agenda 2010 stellte die sozialdemokratischen Parteimitglieder auf eine harte Probe, so dass Schröder die „Politik der ruhigen Hand“ verfolgte. Die wenigen Maßnahmen, wie die Senkung der Spitzensteuer, wurden im Rahmen der Agenda relativ schnell und zügig verabschiedet, hatten aber auf der Entlastungsseite keine großen Auswirkungen. Folgende Tabelle lässt erkennen, dass die zweite Legislaturperiode am unergiebigsten war.

¹³⁴ Betrachtet wurden Reformgesetze mit einem Umverteilungsvolumen von mehr als zwei Milliarden Euro. Die reine Be- und Entlastung kann aufgrund von Soldierungen niedriger liegen, d.h. durch Gegenfinanzierungen etwa könnte eine Verringerung von Steuersenkungen entstehen. Ges. = Gesamte Wirkung für alle öffentlichen Gebietskörperschaften.

Tabelle 25: Steuerpolitische Be- und Entlastung im Bundeshaushalt durch die Veränderung von Steuergesetzen nach Wahlperioden

Wahlperiode	(1) Summe Der entlastenden Maßnahmen in Steuergesetzen (saldiert in % der Bundesausgaben)	(2) Summe der belastenden Maßnahmen in Steuergesetzen (saldiert in % der Bundesausgaben)	(3) Gesamte Umverteilungseffekte (= absolute entlastende + belastende Maßnahmen) in Steuergesetzen (in % der Bundesausgaben)	(4) Gesamte Umverteilungseffekte (=absolute entlastende + belastende Maßnahmen) in Steuergesetzen (in % des BIP)
5 (1965-1969)	-3,9	6,9	10,8	1,6
6 (1969-1972)	-1,5	4,5	6,0	0,2
7 (1972-1976)	-7,0	11,6	18,7	2,5
8 (1976-1980)	-6,2	2,1	8,3	1,2
9 (1980-1983)	-0,8	5,4	6,2	0,9
10 (1983-1987)	-5,8	0,0	5,8	0,8
11 (1987-1990)	-4,6	3,3	7,8	1,0
12 (1990-1994)	-1,1	18,9	20,0	2,9
13 (1994-1998)	-5,3	2,7	8,0	1,1
14 (1998-2002)	-12,1	4,8	16,9	2,2
15(2002-2005)	-1,4	4,1	5,5	0,7

Quelle: Auswertung auf Grundlage der Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen (2006): Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964.¹³⁵ In Anlehnung an Wagschal, Uwe (2006).

¹³⁵ Die Steuerveränderungen im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit, wurden für die einzelnen Wahlperioden aggregiert. In Spalte 1 sind die Steuersenkungen und in Spalte 2 die Steuererhöhungen dargestellt (jeweils berechnet als Prozentanteil der Bundesausgaben). In Spalte 3 wurden die Absolutwerte aus Spalte 1 und Spalte 2 als Maß für die steuerpolitische Aktivität insgesamt zusammengefasst. Spalte 4 standardisiert dieses „Aktivitätsniveau“ auf das Bruttoinlandsprodukt. Innerhalb der einzelnen Gesetzespakete wurde vor der Berechnung zwischen den be- und entlastenden Maßnahmen saldiert.

5 Schlussbetrachtung

Sozioökonomische Krisen stellen zentrale Herausforderungen für politische Entscheidungsprozesse dar und erfordern in der Regel schnelle und grundlegende Änderungen bestehender politischer Systeme. Das setzt die flexible politische Handlungsfähigkeit eines Staates voraus. Diese wird jedoch durch zwei zentrale Faktoren eingengt: zum einen durch so genannte Pfadabhängigkeiten und zum anderen durch institutionelle und informelle Hemmnisse in Form von Vetospielern.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit folgt der These, dass politische Institutionen einem historisch begründeten Entwicklungspfad folgen, der die Möglichkeiten für zukünftige politische Veränderungen, sprich Pfadabweichungen, erheblich einengt. Am Beispiel der drei untersuchten Staaten zeigt sich, dass ihre jeweilige Verfassungsgeschichte mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit erklärt werden kann, da insbesondere in der Reorganisationsphase nach Kriegszeiten Veränderungsoptionen zugunsten herkömmlicher Entwicklungspfade nicht durchgesetzt werden konnten. Im Gegenteil – jede Reorganisation bewirkte durch so genannte Lock-In-Effekte letztlich sogar eine weitere Festigung der gewohnten Strukturen und der verfassungsrechtlich verankerten Institutionen.

Sozioökonomische Veränderungen wie der demografische Wandel konfrontieren die Politik allerdings mit einem in der historischen Entwicklung ungekannten Problemfeld – dem grundlegenden Wandel der Gesellschaftsstruktur, der ebenso grundlegende Veränderungen in der politischen Entscheidungsfindung erzwingt. Dabei stellte sich die Frage inwieweit die untersuchten Länder von ihrem politischen Gefüge her in der Lage waren und sind, notwendige Veränderungsmaßnahmen anzuregen und durchzusetzen.

Der Rückblick auf die 90er-Jahre lässt einen deutlichen Trend hin zu verstärkter Reformbewegung erkennen, aber letztlich waren es doch nur kleine Anpassungsschritte anstelle der notwendigen tiefgreifenden Veränderungen, die insbesondere zur langfristigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme notwendig waren. Im Fokus der Betrachtung stehen daher Vetospieler, insbesondere die institutionellen Vetospieler und ihre Blockademacht in Bezug auf die Reformfähigkeit der Regierungssys-

teme. Neben dem Aspekt der Pfadabhängigkeit könnte mangelnde Reformtätigkeit folglich mit der Vetospielertheorie von Tsebelis erklärt werden. Aus der Zahl und der Effizienz der Vetospieler in einem politischen System müsste sich danach die Reformfähigkeit dieses Systems ableiten lassen.

Die Zahl und Art der Vetospieler variiert stark in den drei untersuchten Staaten, so dass sich auf Basis der Vetospielertheorie drei verschiedene Reformpfade ableiten lassen müssten. Die Schweiz etwa weist die mit Abstand größte Vetospielerdichte auf, wobei neben den institutionellen auch zahlreiche informelle Vetospieler in die politischen Entscheidungsprozesse einwirken. Auch in Deutschland ist die Zahl der Vetospieler hoch, wobei hier im Gegensatz zur Schweiz hauptsächlich parteipolitische Vetospieler agieren, so dass politische Entscheidungen immer auch von machtpolitischen Interessen und dem Werben um die Gunst des Wählers determiniert werden. In Österreich tritt darüber hinaus mit der Paritätischen Kommission ein gewichtiger Vetospieler hinzu, der zusätzlich Verbandsinteressen vertritt.

Im Vergleich ist die Regierungsmacht in der Schweiz am schwächsten. Dies resultiert aus dem Einstimmigkeitsprinzip innerhalb der Regierung, der föderalen Mitbestimmung der Kantone und den fehlenden disziplinarischen Möglichkeiten seitens des Bundespräsidenten. Die Direktdemokratie und starke föderale Kompetenzen schufen ein politisches System mit einer hohen Machtdispersion, das wenig Spielraum für politische Entscheidungsprozesse lässt, wie das Scheitern der 11. AHV-Revision belegt. Da die Letztentscheidung beim Volk liegt, sind restriktive Reformmaßnahmen kaum durchzusetzen, wenn sie Einschnitte für die Bürger bedeuten, so dass die Direktdemokratie durchaus konservierend wirkt. Aufgrund des Blockadepotenzials der Direktdemokratie werden häufig informelle Vetospieler in die politischen Entscheidungsprozesse einbezogen, um das Blockadepotenzial des Volkes bereits im Vorfeld zu schwächen.

Bei dem Versuch der 11. AHV-Revision zeigten sich deutliche Konfliktlinien zwischen National- und Ständerat. Der eher konservativ besetzte Ständerat konnte sich mit den bürgerlichen Parteien des Nationalrats einigen, worauf sich die Linke übergangen fühlte. Damit belegt dieser Reformversuch, dass Regierungsvorlagen in der Schweiz auch dann mit Parlamentsbeschlüssen kollidieren können, wenn es sich um identische Parteimehrheiten handelt. Die fehlende Einbindung der Linken aus takti-

schem Wiederwahlkalkül aufgrund der anstehenden Nationalratswahlen und die damit verbundene Differenzierung politischer Standpunkte nutzte die Gewerkschaft, um die Reform an der Direktdemokratie scheitern zu lassen. Dazu kam, dass die Mehrwertsteuererhöhung für eine erhöhte Wahlbeteiligung von 50 % gesorgt hatte. Damit erweist sich die Sozialpolitik der Schweiz als stark pfadabhängig, da Abbaumaßnahmen beim Volk verständlicherweise nur eine geringe Akzeptanz finden.

Während sich in der Sozialpolitik die direktdemokratischen Elemente als wirksame Blockademacht erwiesen haben, wirken in der Steuerpolitik die föderativen Elemente reformbremsend. Bemühungen der Regierung, eine Neuverteilung der Steuereinnahmen zu initiieren, scheiterten stets an föderalen Blockaden. Beispielhaft kann hier die Neuregelung der Ehepaar- und Familienbesteuerung angeführt werden, auch wenn die Reform letztlich an einem fakultativen Referendum scheiterte. Die Untersuchungen der Reformversuche im Beobachtungszeitraum belegen den starken Charakter einer stetigen Verhandlungsdemokratie, die die Schweiz prägt. Der Zwang zur Konsensfindung bedeutet die Berücksichtigung zahlreicher Vetospieler, wodurch eine Abweichung vom Status quo fast unmöglich wird, sofern nicht alle Beteiligten ein Gesetzesvorhaben befürworten. Dennoch zwingt der steigende Problemdruck auch die Schweiz zum Handeln, und das insbesondere in der Rentenpolitik. Denn trotz seines Vorbildcharakters, hängt auch die Zukunft des Drei-Säulen-Modells von der Bevölkerungsentwicklung ab, da eine der drei Säulen umlagefinanziert ist.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sowohl Pfadabhängigkeiten als auch starke institutionelle Vetospieler die Reformfähigkeit der Schweiz erheblich schwächen und notwendige Reformen verhindern. Ein über Jahrhunderte zementiertes Demokratieverständnis und die Ausprägung eines enormen institutionellen Blockadepotenzials, die jegliche Form der Machtkonzentration unterbinden, verhindern die Ausbildung einer klaren Führungslinie, die zielgerichtet Reformen vorantreiben könnte. Stattdessen unterliegt der zukünftige Umbau des Sozialstaates der Mitbestimmung einer großen Anzahl von Vetospielern mit vielschichtigen Partikularinteressen, so dass Entscheidungen im politischen Willensbildungsprozess nur in Form ausgedehnter Konsensfindung erzielt werden können. Dabei wird die Entscheidungsfindung häufig durch finanzielle Zugeständnisse des Bundes an die Kantone beschleunigt, eine Taktik, die auch Bundeskanzler Schröder in Deutschland nutzte, um seine Reformvorha-

ben durchzusetzen. Da die Notwendigkeit strukturverändernder Reformen in der Schweiz nicht so stark ist wie in Österreich und Deutschland, kann allerdings davon ausgegangen werden, dass sich auch in naher Zukunft wenig an der reformerischen Immobilität ändern wird.

Im Gegensatz zur Schweiz ist die historische Entwicklung Österreichs stark von zentralistischen Zügen geprägt. Dies gründet in der traditionellen monarchischen Staatsform, die erst in der jüngeren Vergangenheit verfassungsgemäß in ein parlamentarisches Regierungssystem umgewandelt wurde. Der Föderalismus ist relativ schwach ausgeprägt, was sich in der zentralstaatlich ausgerichteten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern manifestiert. Dem Bund obliegen nicht nur alle wichtigen Gesetzgebungsverfahren. Als Verfassungsgesetzgeber und Gesetzgeber im Bereich der Finanzen und Aufgabenverteilung dominiert er das politische Geschehen, ohne auf die Zustimmung der Länder angewiesen zu sein.

Anders als in der Schweiz, in der die starken föderalen und direktdemokratischen Strukturen eine Verfassungsgerichtsbarkeit überflüssig machen, kommt der Judikative in Österreich in Bezug auf die Reformfähigkeit eine wichtige Rolle zu. Wagschal attestiert dem österreichischen Verfassungsgerichtshof bis Mitte der 80er-Jahre Zurückhaltung, während sich in der jüngeren Vergangenheit Tendenzen hin zu weitreichenden politischen Werturteilen bemerkbar machen, die sich in der Untersuchung bestätigt haben, wie das Beispiel der Hinterbliebenenversicherung zeigt, deren Berechnungslogik der Verfassungsgerichtshof auf Ersuchen der SPÖ für verfassungswidrig erklärte. Dagegen sind die direktdemokratischen Elemente in der Republik Österreich eher schwach ausgeprägt. Weder das Referendum noch das Volksbegehren und die Volksbefragung konnten als Vetospieler identifiziert werden.

Das Gleiche gilt überraschenderweise auch für die informellen Vetospieler, insbesondere die Sozialpartnerschaft, deren Vetopotenzial sich in den untersuchten Reformen deutlich geringer zeigte, als ursprünglich intendiert. Der Regierung unter Bundeskanzler Schüssel gelang es, die Sozialpartnerschaft entgegen der üblichen Praxis aus den Verhandlungen auszugrenzen. Dies führte erwartungsgemäß zu politischen Missstimmungen, die die gesamte Regierungszeit Schüssels begleiteten. Im Gegenzug zu ihrer Ausgrenzung bemühte sich die Sozialpartnerschaft um die Mobili-

sierung der verfügbaren institutionellen Vetospieler. Doch obwohl die Reformprojekte nicht nur bei der Opposition und der Bevölkerung umstritten waren, sondern selbst beim Koalitionspartner, konnten die Vetospieler ihr Blockadepotenzial nicht nutzen. Alle Volksbegehren, Verfassungsbeschwerden und Blockaden im Bundesrat blieben in materieller Hinsicht erfolglos.

Dadurch konnte in der umlagefinanzierten Pensionsversicherung ein radikaler Umbau zu einem Mehrsäulenmodell erfolgen. Und auch in der Steuerpolitik konnten tiefgreifende Veränderungen durchgesetzt werden. Ein Auszug aus dem Regierungsprogramm in der Steuer- und Rentenpolitik belegt den deutlichen Reformwillen beim Umbau des Sozialstaats. Dies liegt unter anderem an der starken Kongruenz zwischen den Regierungsparteien ÖVP und FPÖ. So äußerte Bundeskanzler Schüssel bereits in seiner Antrittsrede im Nationalrat seinen unbedingten Reformwillen, indem er weniger Staat und mehr private Eigeninitiative forderte. Diese politische Grundrichtung manifestiert sich in der neoliberalen Ausrichtung in den untersuchten Politikfeldern. Erwartungsgemäß gab es insbesondere in Bezug auf die Rentenreform auch Zweifel innerhalb der Koalition seitens der FPÖ. Diese Bedenken führten aber lediglich zu einer Abfederung der Maßnahmen und nicht zu einer Blockade des geplanten Systemumbaus. Diese weitreichenden Veränderungen waren letztlich möglich, da sich im österreichischen Regierungssystem, der historischen Entwicklung folgend eine klare Führungsposition ausbilden konnte, die alle potenziellen Vetospieler ausschalten und damit ihre politischen Vorstellungen durchsetzen konnte. Eine hohe Machtkonzentration innerhalb der Regierung erlaubte eine starke Abweichung von den bisherigen Entwicklungspfaden.

Begründet werden kann dieser deutlich marktorientierte und neoliberale Kurs mit dem Wechsel der Kräfte innerhalb der österreichischen Parteienlandschaft. Die langjährige Große Koalition zeigte wenig Bereitschaft für einen radikalen Systemwechsel. Einerseits aufgrund der internen Kohäsion, andererseits aufgrund der zahlreichen Vetospieler und der dahinter stehenden Wählerschaft. Dieser mangelnde Reformwillen führte schließlich zu dem politisch bedeutsamen Regierungswechsel. Damit scheint evident, dass grundlegende Strukturänderungen und Pfadabweichungen nur unter Ausschluss der Sozialdemokraten und der Sozialpartnerschaft möglich sind.

Auch in Deutschland wirkt das historisch bedingte starre institutionelle Korsett mit der sich daraus ableitenden verfassungsrechtlich verankerten starken Gewaltenteilung dämpfend auf die Reformpolitik. Die Rentenversicherung, ein Erbe der Bismarckschen Sozialversicherung galt lange Jahre als unantastbar, zumal Änderungen direkten Einfluss auf das Wählerverhalten genommen hätten. Die föderalen Strukturen verhindern politische Alleingänge der Regierung, so dass der Bundesrat als potenzieller Vetospieler Reformvorhaben grundsätzlich blockieren kann, da 55 % aller Gesetzesvorhaben zustimmungspflichtig sind. Und auch bei den untersuchten Renten- und Steuerreformen war eine Entkopplung von Gesetzen ohne Zustimmungspflicht, ein taktisches Element mancher Regierungen, nicht vollständig möglich. Darüber hinaus beeinflussen auch in Deutschland starke informelle Vetospieler die politischen Entscheidungsprozesse.

Wie in Österreich begann auch in Deutschland in den 90er-Jahren eine verstärkte Reformtätigkeit. Im Zentrum des politischen Diskurses stand auch hier die mittel- und langfristige Finanzierung der Sozialversicherung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Bundeskanzler Kohl wagte Ende der 90er-Jahre bereits einen Vorstoß, indem er einen demografischen Faktor in die Rentenformel integrierte, den die rot-grüne Regierung ihrem sozialdemokratischen Selbstverständnis folgend zunächst wieder revidierte. Doch der Gesamtsozialbeitrag stieg so stark an, dass der Bund die Rentenzahlungen aus Haushaltsmitteln bestreiten musste. Dazu kam, dass aufgrund der Maastricht-Kriterien und der Wiedervereinigung intensive Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unternommen werden mussten. Die Regierung Schröder hatte keine andere Möglichkeit als alte Pfade zu verlassen und grundsätzliche Neuerungen zu implementieren, um die Rentenversicherung finanzierbar zu gestalten und den Wirtschaftsstandort Deutschland zu sichern.

Die Umsetzung der tiefgreifenden Reformmaßnahmen gelang letztlich nur über eine parteiprogrammatische Angleichung der Sozialdemokraten an die bürgerlichen Parteien. Damit „erkaufte“ sich die Regierung Schröder die Zustimmung der Opposition für seine Reformvorhaben. Es zeigt sich also auch in der Bundesrepublik Deutschland wie in Österreich, dass umfassende Reformen nicht mit sozialdemokratischen Ideologien vereinbar scheinen. Da der Parteienwettbewerb im Vergleich der drei Länder in Deutschland am stärksten ausgeprägt ist, resultieren daraus auch die

stärksten Vetospieler im Politprozess. Die rot-grüne Regierung konnte ihre Reformziele also nur mittels parteiprogrammatischer und finanzieller Zugeständnisse durchsetzen.

Die Regierung Schröder griff die Reformvorhaben ihrer Vorgängerregierung wieder auf und baute sie in ihrer Reichweite sogar wesentlich aus. Die Anpassung des Regierungsprofils Schröders an das bürgerlicher Parteien kostete die Regierung nach dem Ende ihrer zweiten Legislaturperiode und der Durchsetzung umfangreicher Reformmaßnahmen allerdings Wählerstimmen und damit die Regierungsmacht. Zudem bedarf es für die zukünftige Absicherung des Sozialversicherungssystems weiterer umfassender Reformmaßnahmen, wobei Reformen, die den Sozialversicherungsstaat in Frage stellen, pfadabhängig eher unwahrscheinlich sein dürften.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Pfadabhängigkeiten und institutionellen Hemmnissen zum Trotz auch grundlegende Reformen möglich sind. Wie in der historischen Entwicklung sind die am leichtesten in Krisensituationen, die schnelles Handeln erfordern, mit neuen Regierungen und Ausschluss sozialdemokratischer Ideologien möglich, wie die Beispiele Österreich und Deutschland zeigen. Beide Länder mussten historische Entwicklungspfade verlassen, um eine zukunftsfähige Politik zu gestalten, während die Schweiz weiter in traditionellen Strukturen verharret. Insgesamt waren die Reformen restriktiv mit einer klaren sozialpolitischen Zielsetzung größerer Eigenverantwortung der Bürger in Bezug auf ihre Alterssicherung. Die fortschreitenden Strukturveränderungen in den betrachteten Ländern verlangen auch zukünftig umfassende Reformmaßnahmen, wobei diese in der Schweiz nur verzögert eintreten werden, da hier einerseits der Anpassungsdruck nicht so groß ist wie in den anderen beiden Ländern und zum anderen die hohe Vetospielerdichte tiefgreifende Reformen beinahe unmöglich scheinen lässt. Hieraus leiten sich zukünftig interessante Forschungsfelder ab, die sich mit der weiteren Entwicklung befassen.

Literatur

Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael (2006): Demokratien im Vergleich. Wiesbaden.

Ackermann, Rolf (2001): Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform. Tübingen.

Adamovic, Ludwig/Bernd-Christian Funk (1983): Österreichisches Verfassungsrecht. Wien.

Aiginger, Karl (2004): Erste Evaluierung der makroökonomischen Effekte der Steuerreform 2004/05. Wien.

AK Oberösterreich (2005): Steuerreform. Abgerufen unter: <http://www.arbeiterkammer.com>, konsultiert am 27.12.2005.

AK Wien (2003): Pensionsreform 2003. Unsoziale Geldbeschaffungsaktion auf dem Rücken der Arbeitnehmer/innen. In: AK Aktuell 7/03. Wien.

Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Münster.

Appelt, Erna (1993): Sozialpartnerschaft und Fraueninteressen. In: Tálos, Emmerich (Hrsg.): Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells. Wien.

Armingeon, Klaus/ Markus Freitag (1997): Deutschland, Österreich und die Schweiz. Die politischen Systeme im Vergleich. Opladen.

Auer, Hannes S. (2005): Auswirkungen neoliberaler Reformen auf die Armutsentwicklung am Beispiel Österreichs 2000–2005. Wien.

Bachner, Michael (2004): Tarifreform startet zum Jahreswechsel. In: Der Standard. 30/12. Wien.

Balassone, Fabrizio/ Danielle Franco (2000): Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU. In: Banca d'Italia: Fiscal Sustainability. Rom.

Bandle, Max (1985): Auszug aus der Schweizer Geschichte. Zürich.

Bandelow, Nils C. (2005): Kollektives Lernen durch Vetospieler? Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik. Baden-Baden.

Barr, Neil (2000): Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. In: IMF Working Paper 139. Washington.

Batt, Helge (2005): Die Transformation der Konkordanzdemokratie. Der

Schweizerische Bundesrat nach der Modifikation der Zauberformel. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. 15(2). Wiesbaden. S. 345–371.

Batt, Helge (2006): Direktdemokratie im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. B 10/2006. S. 10–17.

Becker, Joachim (2000): Verspätung und Avantgardismus, zur politischen Ökonomie des gesellschaftlichen Umbruchs in Österreich. In: Kurswechsel 4. Wien.

Benzner, Bodo (1989): Ministerialbürokratie und Interessengruppen: eine empirische Analyse der personellen Verflechtung zwischen Ministerialorganisation und gesellschaftlichen Gruppeninteressen in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum von 1949–1984. Baden-Baden.

Berger, Alexander (2002): Betriebsübergabe gegen Rente in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Köln.

Beyer, Jürgen (2006): Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Frankfurt/New York.

Beyme, Klaus von et al. (1987): Politikwissenschaft. Eine Grundlegung. Stuttgart.

Beyme, Klaus von / Manfred G. Schmidt (1990): Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Darmstadt.

Beyme, Klaus von (2007): Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich. München.

Beyme, Klaus von (1973): Ministerverantwortlichkeit und Regierungsstabilität. In: Steffani, Winfried (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz. Opladen.

Beyme, Klaus von (1974): Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland. München.

Beyme Klaus von (1982): Parteien in westlichen Demokratien. München.

Beyme, Klaus von (1988): Der Vergleich in der Politikwissenschaft. München.

Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Wiesbaden.

Beyme, Klaus von (2001): Das Bundesverfassungsgericht aus Sicht der Politik- und Gesellschaftswissenschaften. In Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht. BD I, Tübingen.

Beyme, Klaus von (2004): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Beyrer, Markus (2005): Reformen für Österreich. In: Zukunft denken. Festschrift

für Wolfgang Schüssel. Hg. v. Andreas Khol/Reinhold Lopatka/Wilhelm Molterer. Wien: Verlag für Geschichte und Politik. S. 349–360.

BGBI. I Nr. 142/2004. Pensionsharmonisierungsgesetz (NR: XXII GP RV 653 AB 694 S. 87. BR: 7153 AB 7155. 716).

BGBI. I Nr. 71/2003. Bundesgesetz: Budgetbegleitgesetz 2003 (NR: GP XXII RV 59 AB 111 S. 20. BR: 6788 AB 6790 S. 697) [CELEX-Nr.: 31997L0078, 32001L0089].

BGBI. I Nr. 92/2000. Bundesgesetz: Sozialrechts-Änderungsgesetz 2000 – SRÄG 2000. (NR: GP XXI RV 181 AB 254 S. 32. BR: 6161 AB 6173 S. 667).

Biaggini, Giovanni (1999): Verfassungsreform in der Schweiz. In: Zeitschrift für öffentliches Recht. 54(4). Wien. S. 433–474.

Biaggini, Giovanni (2002): Föderalismus im Wandel: Das Beispiel des Schweizerischen Bundesstaates. In: Zeitschrift für öffentliches Recht. 57 (4). Wien. S. 359–391.

Blanchard, Oliver (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. In: OECD Working Paper 79. Washington.

Blanchard, Oliver./J.-C. Chouraqui/R. P. Hagemann/S. Sartor (1990): The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. In: OECD Economic Studies 15. Washington.

BMF (2000): Die Steuerreform 2000 im Überblick. Berlin. 26 Juli 2000. Abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/info/steuerrefueb.pdf>.

BMF (2000a): Budgetbericht 2000. Bericht der Bundesregierung gemäß § 13 BHG. Abrufbar unter: http://www.bmf.gv.at/Budget/Budgetpolitik/Budgetbericht_budgetbericht_2000.pdf.

Boeckh, Jürgen/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz (2006): Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. 2. akt. Aufl. Wiesbaden.

Bonoli, Giuliano (2001): The Politics of Pension Reform. Cambridge.

Bonoli, Giuliano/Fabio Bertozzi/Sabine Wichmann (2007): Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Reformmodelle für die Schweiz. Eidgenössisches Department des Innern (Hrsg.). Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 5/08. Chavannes-pres-Renens – Lausanne.

Bräuniger, Thomas/ König, Thomas (2000): Regieren im Föderalismus. Forschungsprojekt vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Konstanz.

Brauneder, Wilhelm & Friedrich Lachmayer (1987): Österreichische Verfassungsgeschichte. 4. Aufl. Wien.

Brechbühl, Jürg (2000): Das «Schweizer Modell» der Betrieblichen Altersversorgung. Ein Lösungsansatz auch für Deutschland?. Referat auf dem Symposium für betriebliche Altersvorsorge (Berlin). <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/referate/d/00041201.htm#4>, konsultiert am 09.12.2006.

Brombacher-Steiner, Maria Verena (2001): The Swiss Three-Pillar Model. In: Börsch-Supan, Axel; Miegel, Meinhardt (Hrsg.): Pension Reform In Six Countries. What Can We Learn From Each Other? Berlin. 69-86.

Bucheli, Markus (1979): Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems. Bern.

Bundesamt für Sozialversicherung: Die berufliche Vorsorge nach der 1. BVG-Revision. S.5f. http://www.bsv.admin.ch/bv/aktuell/d/berufliche_vorsorge_nach_der_1_bvg_revision.pdf, konsultiert am 09.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung: Medienmitteilung vom 24.2.2004: Ausgewogene Lösung für eine solide und starke AHV/IV. <http://www.bsv.admin.ch/aktuel/presse/2004/d/04022402.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung: Die berufliche Vorsorge nach der 1. BVG-Revision. S.11. http://www.bsv.admin.ch/bv/aktuell/d/berufliche_vorsorge_nach_der_1_bvg_revision.pdf, konsultiert am 09.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung: Berufliche Vorsorge – Grundlagen: <http://www.bsv.admin.ch/bv/grundlag/d/finanz.htm>, konsultiert am 09.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung: BSV-Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und der Lebensversicherer 2005. Anlage S.5. http://www.bsv.admin.ch/bv/grundlag/d/bericht_vers_051202.pdf, konsultiert am 09.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung: Berufliche Vorsorge – Grundlagen: <http://www.bsv.admin.ch/bv/grundlag/d/sinn.htm>, konsultiert am 09.12.2006

Bundesamt für Sozialversicherung der Schweiz: AHV-Statistik 2006, Übersichtsteil S.27, http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/ahv_2006_d.pdf, konsultiert am 02.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung der Schweiz: AHV-Statistik 2006, Detailtabellen, S.19, http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/AHV_Tabellenteil_2006_d.pdf, konsultiert am 02.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherungen: Medienmitteilung vom 21.12.2005: 11. AHV-Revision: Bundesrat verabschiedet zwei Botschaften. <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/d/05122101.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung der Schweiz: AHV-Statistik 2006, Übersichtsteil S.28, http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/ahv_2006_d.pdf, konsultiert am 02.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung der Schweiz: Medienmitteilung vom 24.9.2006: Anpassung der AHV/IV-Renten um 1,9% ab 2005. <http://www.bsv.admin.ch/ktuell/presse/2004/d/04092401.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung: Medienmitteilung vom 24.2.2004: Ausgewogene Lösung für eine solide und starke AHV/IV. <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2004/d/04022402.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung der Schweiz: AHV-Statistik 2006, Detailtabellen, S.1, http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/AHV_Tabellenteil_2006_d.pdf, konsultiert am 02.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung: Medienmitteilung vom 12.05.2005, <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/d/05122101.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherungen: Medienmitteilung vom 21.12.2005: 11. AHV-Revision: Bundesrat verabschiedet zwei Botschaften. <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/d/05122101.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesamt für Sozialversicherung: Medienmitteilung vom 12.05.2005, <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/d/05051201.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesamt für Statistik (2006): Die statistische Analyse der Wahlen 1999.

Bundesamt für Statistik: Steuern, Einnahmen. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portalde/index/themen/18/02/blank/key/einnahmen_von_bund0/bund.html, konsultiert am 21.01.2007.

Bundesamt für Statistik: Ausgaben, Schulden. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portalde/index/themen/18/03/blank/key/schulden/schulden.html>, konsultiert am 20.01.2007.

Bundesministerium der Finanzen (2005): Steuerreform 2000 im Überblick. Pressereferendum.

Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherheit (2002): Nationaler Strategiebericht Alterssicherung. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portalde/index/infothek/lexikon/bienvenue/login/blank/zugang_lexikon.Document.25080.pdf, konsultiert am 30.08.2006.

Bundesversammlung – Schweizer Parlament (1999): Die Reform der Bundesverfassung. Abrufbar unter: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/bundesverfassung-reform/seiten/ausgangslage.aspx>, konsultiert am 30.04.2009.

Bundesversammlung: Volksabstimmungen 2004:

<http://www.parlament.ch/homepage/wa-va-volksabstimmungen/wa-va-volksabstimmungen-2004/wa-va-20040516/wa-va-20040516-00-014.htm>, konsultiert am 10.12.2006.

Bundesversammlung: Ehepaarbesteuerung.

<http://www.parlament.ch/do-ehepaarbesteuerung>, konsultiert am 02.01.2007.

Bundesversammlung: Steuerpaket, <http://www.parlament.ch/do-steuerpaket>, konsultiert am 02.01.2007.

Bundesversammlung: Dossier Unternehmenssteuerreform II, <http://www.parlament.ch/do-unternehmen>, konsultiert am 02.01.2007.

Bundesversammlung: 00.014 - 11. AHV-Revision. <http://www.parlament.ch/do-ahv-revision>, konsultiert am 10.12.2006.

Bundesversammlung: 11. AHV-Revision.

http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_20000014.htm, konsultiert am 11.12.2006.

Bundesversammlung: 11. AHV-Revision, namentliche Gesamtabstimmung, <http://www.parlament.ch/homepage/do-archiv/do-ahv-revision/do-ahv-revision-erstrat.htm>, konsultiert am 11.12.2006.

Bundesversammlung: Medienmitteilung vom 23.9.2003. Mini-Frauenlösung bei vorzeitiger Pensionierung. Bürgerliche Entente in der Einigungskonferenz zur AHV-Revision, <http://www.parlament.ch/do-ahv-revision-medienmitteilungen>, konsultiert am 11.12.2006.

Bundesversammlung: Eidgenössische Volksabstimmung vom 16. Mai 2004, <http://www.parlament.ch/homepage/wa-va-volksabstimmungen/wa-va-volksabstimmungen-2004/wa-va-20040516.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesversammlung: (11. AHV-Revision:05.093), Vernehmlassung. <http://www.parlament.ch/homepage/do-dossiers-az/do-ahv-11/do-ahv-11-vernehmlassung.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesversammlung: 11. AHV-Revision (05.093). Leistungsseitige Massnahmen. http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_20050093.htm, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesversammlung: 11. AHV-Revision (neue Vorlage).

Bundesversammlung: 11. AHV-Revision (05.093), Vernehmlassung. <http://www.parlament.ch/homepage/do-dossiers-az/do-ahv-11/do-ahv-11-vernehmlassung.htm>, konsultiert am 12.12.2006.

Bundesversammlung: Medienmitteilung vom 06.12.2006, http://www.parlament.ch/homepage/mm-medienmitteilung.htm?m_id=2006-12-06_076_01.

Bundesversammlung: 11. AHV-Revision (05.093). Leistungsseitige Maßnahmen.

http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_20050093.htm, konsultiert am 12.12.2006.

Buiter, Wilhem (1985): A Guide to Public Sector Debt and Deficits. In: Economic Policy I. Oxford. S. 612–635.

Butler, Monika (2000): The Political Feasibility of Pension Reform Options: The Case of Switzerland. In: Journal of Public Economics. 75(3). Wisconsin. S. 389–416.

Bündnis 90/Die Grünen (2002): Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm. S. 89.

Campbell, David. (2002): Demokratiequalität in Österreich. Opladen.

Castles, Francis/Herbert Obinger/Stephan Leibfried (2005): Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich, 1880-2005. In: Politische Vierteljahresschrift 46(2). Wiesbaden. S: 215–237.

Church, Clive (2000): Switzerland: A paradigm in evolution. In: Parliamentary Affairs. 53(1). Oxford. S. 96–113.

Church, Clive (2004): The Politics and Government of Switzerland. Basingstoke.

Conrad, Christoph (1994): Vom Greis zum Rentner. Der Strukturwandel des Alters in Deutschland zwischen 1830 und 1930, Göttingen 1994.

Csigó, Monika (2006): Institutioneller Wandel durch Lernprozesse. Eine neo-institutionalistische Perspektive. Wiesbaden.

Dachs, Herbert (1997) : Handbuch des politischen Systems Österreichs- die Zweite Republik. Wien.

Dachs, Herbert (1998): Der Bund und die Länder. Wien.

Dachs, Herbert (2003): Der Bund und die Länder- über Dominanz und Konflikte im österreichischen Bundesstaat. Wien.

Dachs, Herbert (2006): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien.

Demographisches Jahrbuch Österreich (1997): Demographische Indikatoren des ÖSTAT. Wien.

Deuerlein, Ernst (1972) : Föderalismus – Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. München.

Deutscher Bundestag/ Plenarprotokoll 15 /32 (2003): Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 32. Sitzung.

Diamond, Peter (2004): Social Security. In: American Economic Review 94(1). New York. S. 1–24.

Domar, Evsey (1944): The 'Burden of Debt' and National Income. In: American Economic Review 34. New York. S: 798–827.

Eckert, Daniel/ Doris Prammer (2003): Steuerliche Anreize für die kapitalgedeckte Pensionsvorsorge und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen In: OeNB (Hrsg.): Berichte und Studien 2. Wien. S. 259–263.

Egle, Christoph (2009): Reformpolitik in Deutschland und Frankreich. Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen. Wiesbaden.

Eichenberger, Kurt (2002): Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat ausgewählte Schriften. Basel.

Eidgenössisches Finanzdepartement: Faktenblatt Reform der Ehe- und Familienbesteuerung <http://www.efd.admin.ch./dokumentation/zahlen/00579/00608/00631/index.html?lang=de>, konsultiert am 15.01.2007.

Eidgenössisches Finanzdepartement: Medienmitteilung vom 01.12.2006. Unternehmenssteuerreform II: Gutachten zur Verfassungskonformität der Teilbesteuerung. <http://www.efd.admin.ch./dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=8802>, konsultiert am 20.01.2007.

Eidgenössisches Finanzdepartement: Unternehmenssteuerreform II, <http://www.efd.admin.ch./dokumentation/zahlen/00579/00608/00632/index.html?lang=de>, konsultiert am 02.01.2007.

Eidgenössisches Finanzdepartement: Das Schweizer Steuersystem: Abbild unseres gelebten Föderalismus. Rede von Bundesrat Rudolf Merz vom 18.01.2007. <http://www.efd.admin.ch./aktuell/reden/00465/index.html?lang=de&msg-id=10234>, konsultiert am 21.01.2007.

Eidgenössisches Finanzdepartement: Steuerreformen, <http://www.efd.admin.ch./themen/00796/00800/index.html?lang=de> siehe dazu auch dem Bericht des EFD: Internationale Standortattraktivität der Schweiz aus steuerlicher Sicht.

Eidgenössisches Finanzdepartement: Unternehmenssteuerreform II. <http://www.efd.admin.ch./dokumentation/zahlen/00579/00608/00632/index.html?lang=de>, konsultiert am 17.01.2007.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – Bundesamt für Justiz (1998): Was bringt die neue Bundesverfassung? Abrufbar unter: http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/Par.0018.File.tmp/bv-errung-d.pdf, konsultiert am 20.05.2009.

Enderle-Burcel, Gertrude (1995): Die Provisorische Staatsregierung. In: Enderle Burcel, Gertrude/ Rudolf Jerábek/ Leopold Kammerhofer (Hrsg.): Im eigenen Haus Ordnung schaffen. Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Regierung Karl Renner 29. April 1945 bis 10. Juli 1945. Wien.

EPC (2001): Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations: The Impact on

Public Spending on Pensions, Health and long-term Care for the Elderly and Possible Indicators of the long-term Sustainability of Public Finances. Brüssel. Abrufbar unter : http://ec.europa.eu/economy_finance/epc/epc_en.htm.

EPC (2006): Report by the Economic Policy Committee and the European Commission on the Impact of Ageing Populations on Public Spending (including: Country Descriptions of Pension Models and Systems). Brüssel. Abrufbar unter : http://ec.europa.eu/economy_finance/epc/epc_en.htm.

Ermacora, Felix (1978) : Österreichischer Föderalismus. Wien.

Ermacora, Felix (1963): Handbuch der Grundfreiheiten. Wien.

ESO economic and social history online (2008a): Staat und Wohlfahrt. Sozialpolitik in der Nachkriegszeit. Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Schweiz 1850–2000. Abrufbar unter: http://www.eso.uzh.ch/modul2/StaatSoz.html?lesson.section=unit§ion.label=StaatSoz_5, konsultiert am 30.04.2009

ESO economic and social history online (2008b): Staat und Wohlfahrt. Der Steuerstaat. Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Schweiz 1850–2000. Abrufbar unter: http://www.eso.uzh.ch/modul2/StaatSoz.html?lesson.Section=unit§ion.label=StaatSoz_3, konsultiert am 30.04.2009

Esterbauer, Fried (1995): Das politische System Österreichs. Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit. Graz.

Europäische Kommission (2005): Public Finances. A report by the Commission Services. Brüssel. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eesp306en.pdf.

Falkner, Gerda/Wolfgang Müller (1998): Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Wien.

Feld, Lars/Kirchgässner Gebhard (2002): Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen.

Felderer, Bernhard/ Reinhard Koman/U. Schuh (2006): Investigating the Introduction of NDCs in Austria. In: Holzmann, Robert.; Edward. Palmer (Hrsg.): Non-Financial Defined Contribution (NDC). Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Weltbank. Washington D.C.

Fischer, Alex (2003): Vetospieler und die Durchsetzbarkeit von Side-Payments. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 9(2). S.27–58. S.33.

Fischer, Heinz (1977): Das politische System Österreichs. Wien.

Fleiner, Thomas (2002): Recent developments of Swiss federalism. In: Publius. 32(2). S: 97–123.

Fleiner-Gerster, T. (1987): Le Conseil Fédéral. In: Pouvoirs 43. S.49–64.

Flemming, Klaus (1982): Entwicklung und Zukunft des deutschen Föderalismus.

Freiburg.

Forsthoff, Ernst (1964): Begriff und Wesen des Sozialen Rechtsstaats. Berlin.

Forsthoff, Ernst (1972): Deutsche Verfassungsgeschichte. Stuttgart.

Freitag, Markus & Adrian Vatter & Christoph Müller (2003): Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. In: Politische Vierteljahresschrift. 44. Jg. 2003. Heft 3. Wiesbaden: S. 1–22.

Frotscher, Werner & Bodo Pieroth (2008): Verfassungsgeschichte. 7. Aufl. München.

Frühler, Ludwig (1969): Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik. Wien.

Fuchs, Dieter (2000): Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidentialismus- und des Veto-Spieler-Ansatzes. Discussion Paper FS III 00-205. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Funk, Bernd-Christian (1991): Einführung in das österreichische Verfassungsrecht. Graz.

Funk, Bernd-Christian; Holzinger, Gerhart (2002): Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag. Wien.

Gabriel, Oscar W. & Holtmann, Everhard (Hrsg.) (2005): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. München.

Gagliardi, Ernst (1927): Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Zürich.

Ganghof, Steffen (2003): Potentiale und Probleme der Vetospieleranalyse. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2(9). S. 1–25.

Ganghof, Steffen (2004): Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten. Frankfurt am Main.

Gaul, Bernhard (2004): Österreich Konvent. In: Kurier 29.03. Wien.

Gebauer, Andrea et al. (2003): Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich. Finanzierung, Leistung, Besteuerung. Institut für Wirtschaftsforschung. München.

Gebauer, Bernt (2004): Verfassungsreformprozesse in Großbritannien und der Schweiz. Berlin.

Gentinetta, Katja (2002): Toleranz ohne Grenzen? Globale Realitäten und die

politische Kultur der Schweiz. Bern.

Gerlach, Irene (2002): Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems. Hemsbach.

Giammarioli, Nicola/ Christiane Nickel/ P. Rother/ J.-P. Vidal (2006): Assessing Fiscal Soundness: Theory and Practice. Präsentation im Rahmen des „Fiscal Indicators“. Workshops der Banca d'Italia in Perugia vom 30. 03- 2.04. Abrufbar unter: http://www.oenb.at/de/img/gewi_2006_2_tcm14-43173.pdf.

Graber, Rolf (1999): Zur Bedeutung der Revolutionen von 1798 (Helvetische Revolution) und 1847/48 (Bundesstaatsgründung) für die Ausgestaltung des politischen Systems der modernen Schweiz. In: Timmermann, Heiner (Hrsg.): 1848 – Revolution in Europa. Berlin. S. 391–414.

Greyerz, Hans von et al. (1977): Handbuch der Schweizer Geschichte. Zürich.

Gusy, Christoph (1985): Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht. Berlin.

Halder, Winfried (2003): Innenpolitik im Kaiserreich 1871–1914. Darmstadt.

Hall, Peter (1993): Policy-Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative politics 25.

Hamberger, Markus (1988): Europäische Integration und föderale Eigenständigkeit der Länder. Augsburg.

Hartmann, Jürgen/Meyer, Bernd (2005): Einführung in die politische Theorie der Gegenwart. Wiesbaden.

Hartmann, Jürgen (2007): Persönlichkeit und Politik. Wiesbaden.

Hartung, Fritz (1969): Deutsche Verfassungsgeschichte in der Neuzeit. Stuttgart.

Hautmann, Hans (1990): Historisch-politische Entstehungsbedingungen des B-VG; in: Dimmel, Nikolaus/Alfred Noll (Hrsg.): Verfassung. Juristisch-politische und sozialwissenschaftliche Beiträge anlässlich des 70-Jahr-Jubiläums des Bundes-Verfassungsgesetzes. Wien. S. 19–63.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2004): Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen. 14. Wien.

Haydn, Richard (2006): Personenbezogene Statistiken 2005. In: Soziale Sicherheit 2. Wien.

Hellwig, Gerhard (1976): Daten der deutschen Geschichte. Politik und Kultur in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Gütersloh.

Helms, Ludger & Uwe Jun (Hrsg.) (2004): Politische Theorie und Regierungslehre.

Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt.

Hepp, Stefan (1998): Mandatory Occupational Pension Schemes in Switzerland. The First Ten Years Annals of Public and Cooperative Economics. In: Annals of Public and Cooperative Economics. New York. 69(4). S. 533–545.

Hesse, Jens/ Thomas Ellwein (2004): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

Hesse, Konrad (1991): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg.

Hinrichs, Karl (2001): Armutsfeste Grundsicherung im Alter : ausländische Modelle und die jüngste Rentenreform in Deutschland. In: Zeitschrift für Sozialreform 47(3). S: 223–255.

Holoubek, Michael/ Brigitte Gutknecht (2002): Dimensionen des modernen Verfassungsstaates/Symposium zum 60. Geburtstag von Karl Korinek. Wien.

Holste, Heiko (2002): Der deutsche Bundesstaat im Wandel 1867-1933. Berlin.

Holzinger, Gerhart (1997): Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit. In: Österreichisches Staatsrecht/1. Wien.

Holzmann, Robert/ Karin Heitzmann (2002): Die Reform der Alterssicherung in Österreich. In: Theurl, Engelbert/ Rupert Sausgruber; Hannes Winner (Hrsg.): Kompendium der österreichischen Finanzpolitik. Wien. S. 507–542.

Holzmann, Robert (2004): Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure. In: The World Bank Social Protection Discussion Paper Series 0407. Washington.

Holzmann, Robert/ Richard Hinz (2005): Old Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Ottawa. Abrufbar unter:http://actuaries.org/LIBRARY/Submissions/SOCSEC_World_Bank_final.pdf.

Huber, John/ Ronald Inglehart (1995): Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies. Party Politics 1. Ort.

Hufen, Friedhelm (2001): Bundesstaat- Parlament- Opposition. Baden-Baden.

Informationsstelle AHV/IV: Altersrenten.
<http://www.ahv.ch/Home-D/AHV/AHV-altersrenten/ahv-altersrenten.html>, konsultiert am 06.12.2006.

Informationsstelle AHV/IV: Änderungen auf 1. Januar 2007 bei Beiträgen und Leistungen. S.3. http://www.ahv.ch/Home/allgemeines /MEMENTOS/1_2007_D.pdf, konsultiert am 02.12.2006.

Informationsstelle AHV/IV: Änderungen auf 1. Januar 2007 bei Beiträgen und

Leistungen. http://www.ahv.ch/Home-D/allgemeines /MEMENTOS/1_2007_D.pdf,
konsultiert am 02.12.2006.

Ismayr, Wolfgang (2000): Der deutsche Bundestag. Stuttgart.

Ismayr, Wolfgang (2000a): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen.

Ismayr, Wolfgang (2003): Die politischen Systeme Westeuropas. Stuttgart.

Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2008): Die politischen Systeme Westeuropas. 4. Aufl.
Wiesbaden.

Jesse, Eckhard (1997): Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Baden-
Baden.

Jud, Markus (ohne Datumsangabe): Schweizer Geschichte. Helvetik (1789–
1803). Abrufbar unter: <http://www.geschichte-schweiz.ch /helvetik.html>, konsultiert
am 20.05.2009.

Kaiser, André (1998): Vetopunkte in der Demokratie. In: Zeitschrift für
Parlamentsfragen. 29. S. 525–541.

Karr, Phillip (2003): Institutionen direkter Demokratie in den Gemeinden
Deutschlands und der Schweiz. Baden-Baden.

Kayser, Martin/ Dagmar Richter (1999): Die neue schweizerische Bundesverfassung.
In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 59 (4). Stuttgart.
S. 985–1105.

Keilbach, Max (2002): Anmerkungen zum Begriff Pfadabhängigkeit in
Institutionen – Kann die Evolution versagen? In: Lehmann-Waffenschmidt, Marco
(Hrsg.) (2002): Perspektiven des Wandels. Evolutorische Ökonomik in der Anwen-
dung. Marburg.

Kelsen, Hans (1925): Allgemeine Staatslehre. Berlin.

Kelsen, Hans (1929): Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Berlin.

Khol, Andreas (2001): Die Wende ist geglückt. Der schwarz-blaue Marsch durch die
Wüste Gobi. Wien.

Kirchhof, Paul (2001): Besteuerung im Verfassungsstaat. Tübingen.

Klecatsky, Hans/ Siegbert Morscher (1987): Die österreichische Bundesverfassung.
Wien.

Kleger, Heinz & Ireneusz Pawel Karolewski & Matthias Munke (2007):
Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Os-
terweiterung. 3. Aufl. Münster & Hamburg & London.

Klöti, Ulrich (1999): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich.

Knell, Markus (2004): Die Rolle von Aufwertungs- und Anpassungsfaktoren in umlagebasierten Pensionssystemen. In: Geldpolitik und Wirtschaft 2. Wien. S. 59 – 78.

Knell, Markus (2005): Demographische Schwankungen, Nachhaltigkeitsfaktoren und intergenerative Fairness – Was leistet das neue Pensionssystem? In: Geldpolitik & Wirtschaft 1. S. 24–45.

Koja, Friedrich (1986): Schweiz – Österreich: Ähnlichkeiten und Kontraste. Wien.

Kolb, Eberhard (2002): Die Weimarer Republik. München.

Kölz, Alfred (1992): Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Bern.

Kölz, Alfred (1998): Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat. Zürich.

König, Thomas (1999): Regieren im deutschen Föderalismus. Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 13. S.23-39.

Korinek, Karl (1980): Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. In: Veröffentlichungen der Deutschen Staatsrechtslehrer 39. Wien. S. 1–52.

Kotulla, Michael (2008): Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom alten Reich bis Weimar (1495–1934). Berlin/Heidelberg.

Kramer, Hans- Jörg (2004): Rentenversicherungs- Nachhaltigkeitsgesetz, ein Überblick, in Deutsche Angestelltenversicherung, 51. Jahrgang.

Kriesi, Hanspeter (2001): The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform. In: West European Politics. 24 (2). Abingdon. S. 59–76 (18).

Kröger, Klaus (2003) : Einführung in die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. München.

Ladner, Andreas (2001): Swiss Political Parties - Between Persistence and Change. In: West European Politics. 24 (2). Abingdon. S. 123–144(22).

Landfried, Christine (1994): The Judicialization of Politics in Germany. In: International Political Science Review.15. London. S. 113–124.

Langenus, Geert (2006): Fiscal Sustainability Indicators and Policy Design in the face of Ageing. Präsentation im Rahmen des „Fiscal Indicators“. Workshops der Banca d’Italia in Perugia. 30. 03- 2. 04. 06. Abrufbar unter:
http://www.oenb.at/de/img/gewi_2006_2_tcm14-43173.pdf.

Lauber, Volkmar (1996): Contemporary Austrian Politics. Boulder.

Leunig, Sven (2003): Öl oder Sand im Getriebe? Der Einfluss der Parteipolitik auf den Bundesrat als Veto Spieler im Gesetzgebungsprozess. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4. Wiesbaden. S. 778–791.

Lehmbruch, Gerhard (1967): Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen.

Lehmbruch, Gerhard (1985): Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikwissenschaft. In Peter Gerlich et al. (Hrsg): Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien.

Lehmbruch, Gerhard (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. MPIfG Discussion Paper 02/2. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.

Lehmbruch, Gerhard (2004): Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen. In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2004): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 337–354.

Lehner, Franz (1993): Vergleichende Regierungslehre. Opladen.

Lehner, Franz & Ulrich Widmaier (2003): Vergleichende Regierungslehre. 4. Auflage. Wiesbaden.

Lehner, Gerhard (2001): Der Reformdialog und sein Ziel. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2000. Hg. v. Anton Khol et al. Wien. S. 127–146.

Lhotta, Roland (2001): Der Wandel föderativer Strukturen. Diskussionspapier der Universität Bremen. Berlin.

Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and the Methods. In: American Political Science Review. 64. Washington.

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries. New Haven.

Lindbeck, Assar/ Mat Persson (2003): The Gains from Pension Reform. In: Journal of Economic Literature 41. Nashville. 72–112.

Linder, Wolf (1999): Schweizerische Demokratie. Bern.

Linder, Wolf (2003): Das politische System der Schweiz. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg): Die politischen Systeme Westeuropas. Stuttgart.

Linder, Wolf (2004): Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Bern. Abrufbar unter: <http://www.parlament.ch/ed-pa-prof-parl-int.pdf#search=%22bez%C3%BCge%20nationalr%C3%A4te%20schweiz%22>, konsultiert am 29.08.2006.

Lüke, Ulrich (1999): Gerhard Schröder wird Bundeskanzler. In: General-Anzeiger 27.11. Bonn.

Lütz, Susanne (2006): Zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel- „Governance“ und die Analyse kapitalistischer Institutionenentwicklung. Polis Nr. 62.

Mahoney, James (2000): Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society 29 (4).

Majer, Diemut (1981): Verfassungsgerichtsbarkeit und Bund Länder Konflikte. Berlin.

Mairhuber, Ingrid (2000): Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich - Traditionen, Wandel und feministische Umbauoptionen. Frankfurt am Main.

Mairhuber, Ingrid (2001): Die Erwerbssituation von Frauen und das System der sozialen Sicherheit in Österreich. In: Flecker, Jörg/ Ulrike Papouschek/ Thomas Riesecker-Caba (Hrsg.): Herausforderungen der Arbeitswelt. Beiträge zu neuen Arbeitsformen, Geschlecht und Informationstechnik. München.

Mairhuber, Ingrid (2003): Pensionsreformen in Österreich: Akteure und Inhalte (1980-2003). In: Forba Forschungsbericht 12: Employee`s resources and social rights in Europe. Wien.

Mairhuber, Ingrid (2003a): The Austrian pension systems. In: Froba Forschungsbericht 3: Employee`s resource and social rights in Europe. Wien.

Mann, Siegfried (1994): Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. (BDI) aus empirisch analytischer Sicht. Baden-Baden.

Marantelli, Vera (2002): Les relations entre les Cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales. Abrufbar unter: http://www.bger.ch/les_relations-2.pdf, konsultiert am 05.10.2006.

Mayrhuber, Christine/ Thomas Url (2000): Umverteilung und Beitragsäquivalenz in der Alterssicherung. In: WIFO Monatsberichte 9. Wien.

Meier, Ruedi./ Paul Messerli/ Gunter Stephan (1998): Ökologische Steuerreform für die Schweiz. Zürich.

Meinungsforschungsinstitut Demoscope: Umfrage vom 29.–31.3.2004. <http://www.demoscope.ch/upload/docs/PDF/Abstimmungsvorlagen.pdf>, konsultiert am 13.12.2006.

Miegel, Meinhard (2000): Die Wirkungen von Bevölkerungsentwicklung und materieller Wohlstandsmehrung auf das Arbeitskräfteangebot, in: Criticón 168, Winter.

Miegel, Meinhard (1999): Gesetzliche Alterssicherung. Reformverfahren im

Ausland. Ein systematischer Vergleich aus sechs Ländern. Deutsches Institut für Altersvorsorge. Köln.

Merkel, Wolfgang (2003): Institutionen und Reformpolitik, Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: Christoph Egle/Thomas Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Wiesbaden. S. 163–192.

Moskauer Memorandum vom 15.4.1955.

Mottl, Rüdiger (1993): Politisches System und politische Innovation. Frankfurt am Main.

Müller, Wolfgang (1992): Austrian Governmental Institutions: Do they matter? In: West European Politics 15(1): Special Issue: Politics in Austria. London 99- 131.

Müller, Wolfgang (2006): Der Bundespräsident, in: Dachs, Herbert (u.a.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien.

Naßmacher, Karl-Heinz (1968): Das österreichische Regierungssystem. Köln.

Neidhart, Leonhard (1974): Aufbau und Wandel des eidgenössischen Regierungssystems (1874–1974). In: Schweizer Monatshefte 54(6). S. 419–429.

Neidhart, Leonhard (1970): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Bern.

Noll, Alfred (1991): Justiz unter Druck. Zur Rolle der dritten Gewalt in Österreich. Wien.

Noll, Alfred (1998): Der Verfassungsgerichtshof in der Parteiendemokratie. In: SWS-Rundschau 1 (38). S. 99–112.

Obermayr, Ursula et al. (1993): Geschlechtsspezifisches Pensionsniveau Stand und Entwicklung. Manuskript.

Obinger, Herbert/Talos, Emmerich (2006): Sozialstaat zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition.

Obinger, Herbert (1999): Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates. Frankfurt am Main.

Obinger, Herbert (2001): Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue Mitte- Rechts- Regierung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 5. Wiesbaden. S. 360–386.

Obinger, Herbert (2002): Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue Mitte-Rechts-Regierung. Zes-Arbeitspapier Nr. 5/01. Zentrum für Sozialpolitik (Hrsg.). Bremen.

Obinger, Herbert (2005): Politik und Wirtschaftswachstum. Wiesbaden.

OECD (2005): Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD Countries. Paris. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/21/35036510.pdf>.

OECD: OECD Statistical Profile of Switzerland – 2006.
<http://stats.oecd.org/WBOS/ViewHTML.aspx?QueryName=200&QueryType=View&Lang=en>, konsultiert am 21.01.2007.

OECD (2005a): Ageing and Employment Policies. Paris. Abrufbar unter:
http://www.fatk.uni-tuebingen.de/files/poster2-austria-1-iira_14th_congress-bangali-12.09.2006.pdf.

ÖGB (2003): Pensionsreform- Geldbeschaffung statt Pensionssicherung. Wien.

Öhlinger, Theo (2002): Die Transformation der Verfassung. - Die staatliche Verfassung und die Europäische Union. In: Juristische Blätter 1(124). S. 2–11.

Österreichische Bundesregierung (2004): Budgetbericht 2005. Wien.

Österreichische Bundesregierung (2005): Budgetbericht 2006. Wien.

Otti, Albert/ Michael-Karsten Schulze (2004): Die Gewalten auf Konfrontationskurs? Eine Fallstudie über das Verhältnis von VfGH und Regierung in den Anfängen der Wende. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 33(1). Wien. S. 67–79.

Papadopoulos, Yannis (2002): Connecting Minorities to the Swiss Federal System. JG 32. Oxford.

Pehle, Heinrich/Roland Sturm (2001): Das neue deutsche Regierungssystem. Wiesbaden.

Pelinka, Anton (1998): Austria. Out of the shadow of the past. Colorado.

Pelinka, Anton/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (2000): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien. Wien

Pelinka, Anton/Sieglinde Rosenberger (2003): Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends. Wien.

Pelinka, Anton (2003a): Österreichische Politik. Wien.
Pensionsversicherungsanstalt (2005): Pensionsberechnung im Überblick (7). Abrufbar unter <http://www.pensionsversicherung.at/mediaDB/88626.pdf>.

Pelinka, Anton (2008): Das politische System Österreichs. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2008): Die politischen Systeme Westeuropas. 4. Aufl. Wiesbaden. S: 607–642.

Peters, B. Guy (1998): Research Design and Case Studies. In: ders. (Hrsg.): Comparative Politics: Theory and Method. New York.

Pickel, Susanne et al. (Hrsg.) (2009): Methoden der vergleichenden Politik- und

-
- Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden.
- Picot, Arnold (1999): Organisation: eine ökonomische Perspektive. Stuttgart.
- Pierson, Paul (2000): The New Politics of the Welfare State, New York 2000.
- Pitschas, Rainer (2002): Jenseit der Rentenreform 2001. Verfassungsdirektiven kapitalgedeckter Altersvorsorge im 21. Jahrhundert. Vierteljahreszeitschrift für Sozialrecht Nr. 3.
- Pilz, Frank/Heike Ortwein (2000): Das politische System Deutschlands. München.
- Pilz, Frank/Heike Ortwein (2008): Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem. 4. Aufl. München.
- Plehwe, Dieter & Bernhard Walpen (1999): Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pèlerin Society und marktradikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und –erhaltung. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 29. Jg., Heft 115 (1999), S. 204.
- Poelchau, Daniel (2007): Altersvorsorge im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Rentenreformen in reifen Wohlfahrtsstaaten 1990–2000. Zürich/Berlin.
- Puttkamer, Ellinor von (1955): Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648. Frankfurt.
- Rabofsky, Eduard (1985): Verfassungsloses Österreich. Anmerkungen zu 11 vergessenen Jahren. Wien.
- Rabofsky, Eduard (1990) : Zum Umgang mit Grundrechten im NS-Staat. In: DÖW-Jahrbuch. Münster.
- Raff, Dieter (1992): Deutsche Geschichte. München.
- Raiser, Ludwig (1950): Die Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem. In: Eberhard Schmidt (Hrsg.): Festschrift für Julius von Gierke. Berlin.
- Raselli, Niccolò (2002): Justizreform und Totalrevision der Bundesrechtspflege; Richterwahl. Aufsätze und Publikationen aus dem Bundesgericht. Abrufbar unter: <http://www.bger.ch/index/federal/federal-inherit-template/federal-publikationen/federal-richter-publikationen.htm>, konsultiert am 30.10.2006.
- Raselli, Niccolò (2005): Das Bundesgericht. Geschichte der eidgenössischen Gerichtsbarkeit. In: Aufsätze und Publikationen aus dem Bundesgericht. Abrufbar unter: <http://www.bger.ch/index/federal/federal-inherit-template/federal-publikationen/federal-richter-publikationen.htm>, konsultiert am 29.10.2006.

Rätzer, Ernst (1983): Die Pensionskasse aus ökonomischer Sicht. Der Markt für privatwirtschaftliche Personalvorsorge unter dem Einfluss der bisherigen und künftigen Gesetzgebung. Bern.

Reinhardt, Volker (2007): Geschichte der Schweiz. 2. Aufl. München.

Reißig, Rolf (1998): Die Transformation und die deutschen Sozialwissenschaften. In: Berliner Debatte Initial 11 /2000.

Republik Österreich (2002): Bericht über die österreichische Rentenstrategie 2002. Wien.

Republik Österreich (2005): Bericht über die österreichische Rentenstrategie 2005. Wien.

Rhinow, René (2000): Die Bundesverfassung 2000. Basel.

Rhinow, René (2002): Die neue Verfassung in der Schweiz. In: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht. 41 (4). Berlin. S. 575–596.

Richter, Saskia (2001): Ideen, Interessen und Institutionen. Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses. Köln.

Rose, Richard (2000): The End of Consensus in Austria and Switzerland. In: Journal of Democracy. 11(2). Baltimore. S. 26–40.

Rudzio, Wolfgang (1971): Mit Koalitionsausschüssen leben? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. S. 206–222.

Rudzio, Wolfgang (2000): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Augsburg.

Rudzio, Wolfgang (2006): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, 1. Auflage 1983. Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Jahresgutachten. Stuttgart.

Sartori, Giovanni (1992): Demokratietheorie. Stuttgart.

Sauer, Fritz Joachim (Hrsg.) (2005): Länderkunde. Deutschland, Österreich und Schweiz. 5. Aufl. Berlin.

Sawer, Geoffrey (1969): Modern Federalism, Victoria.

Schaden, Michael (2006): Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Dachs, Herbert (Hrsg.): Politik in Österreich. Wien. S. 212–231.

Schäffer, Heinz (2005): Österreich und die EU. Erfahrungen und Leistungen des

österreichischen Verfassungsgerichtshofs. In: Zeitschrift für Öffentliches Recht 3(60). Wien. S. 345–388.

Schambeck, Herbert (1987): Österreichs Parlamentarismus .Werden und System. Berlin.

Schambeck, Herbert (1996): Das österreichische Regierungssystem. Ein Verfassungsvergleich. Opladen.

Schambeck, Herbert (2004): Politik in Theorie und Praxis. Wien.

Scharpf, Fritz/Bernd Rissert/Fritz Schnabel (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronenberg.

Scharpf, Fritz W. (1998): Demokratie in der transnationalen Politik. In: Streeck Wolfgang (Hrsg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie. Frankfurt.

Scharpf, Fritz (2003): Stellungnahme zur Anhörung am 12. Dezember 2003. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Kommissionsdrucksache 0007. Berlin.

Scheithauer, Michael (2008): Der Bundesrat und das Fünf-Parteien-Parlament. Abrufbar unter: <http://www.konvent-fuer-deutschland.de/veroeffentlichungen/redenthema.asp?ID=1488>, konsultiert am 16.08.2009.

Schernthanner, Gert (2003): Der Verfassungsgerichtshof und seine Unabhängigkeit. Verfassungspolitische Gedanken zu ausgewählten Problemen. In: Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 17 (58). Wien. S. 621–627.

Scheuner, Ulrich (1971): Die staatliche Einwirkung in die Wirtschaft. Frankfurt.

Schlachter, Monika (2005): Funktion und rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher Alterssicherung. Baden-Baden.

Schlesinger, Ronald (2004). Die Pensionsreform im ASVG von 1984 bis 2003 im Blickwinkel sozialpolitischer Entwicklungsansätze. Wien.

Schmähl, Winfried (2003): Wem nutzt die Rentenreform? Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge. Die Angestelltenversicherung. 50. Jahrgang. Nr. 7.

Schmid, Gerhard (1981): Politische Parteien, Verfassung und Gesetz. Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteiengesetzgebung in der Schweiz. Basel.

Schmidt, Manfred G. (2006): Demokratietheorien. Wiesbaden.

Schmidt, Manfred (2002): The Grand Coalition State. In Colomer, Josep (Hrsg.): Political Institutions in Europe. London.

Schmidt, Manfred (2005): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung

und internationaler Vergleich. 3. Auflage. Wiesbaden.

Schmidt, Manfred (2006): Demokratietheorien. Eine Einführung. 3. Aufl. Opladen.

Schmidt, Manfred (2007): Das politische System Deutschlands. München.

Schmidt, Manfred (2007a): Die Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Koalition (2002–2005). In: Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.) (2007): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 295–312.

Schmidt, Manfred et al. (Hrsg.) (2007): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden.

Schmitz, Markus (2003): Westdeutschland und die Schweiz nach dem Krieg. Zürich.

Schnabel, Reinhold (2001): Die Rentenreform 2001. Gutachten zur Rentabilität, Generationengerechtigkeit und den wirtschaftlichen Annahmen der Regierung. Hg. v. Deutsches Institut für Altersvorsorge. Köln.

Scholz, Rupert (1999): Das Bundesverfassungsgericht: Hüter der Verfassung oder Ersatzgesetzgeber? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ) 16. Bonn. S. 3–8.

Schröder, Wolfgang/Bernhard Wessels (2003): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Schiller, Theo (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung. Frankfurt am Main.

Schiller, Theo/ Volker Mittendorf (Hrsg.)(2002): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden.

Schüssel, Wolfgang (2000): Österreich neu regieren. Antrittsrede im Nationalrat. In: Der Standard 7.01. Wien.

Schweizer, Reiner J. (2000): Die erneuerte Schweizerische Bundesverfassung. In: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts. Neue Folge Bd. 48. Hg. v. Gerhard Leibholz und Peter Häberle. Tübingen. S. 263–310.

Schweizerisches Bundesgericht (2005): Geschäftsbericht 2005. Abrufbar unter:http://www.bger.ch/gb_deutsch_05_bger.pdf, konsultiert am 01.11.2006.

Schweizerisches Bundesgericht (2006): Status und Geschichtliches. Abrufbar unter: <http://www.bger.ch/index/federal/federal-inherit-template/federal-status.htm>, konsultiert am 30.09.2006.

Schweizerisches Bundesgericht (2006a): Richter und Personal. Abrufbar unter: www.bger.ch/index/federal/federal-inherit-template/federal-richter.htm, konsultiert am 30.09.2006.

-
- Schweizer Bundeskanzlei: Politische Rechte.
http://www.admin.ch/ch/d//pore/vi/vis_2_2_5_9.html, konsultiert am 20.11.2006.
- Schweizer Bundeskanzlei: Eidgenössische Volksinitiative 'für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)',
<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20020303/det485.html>, konsultiert am 20.11.2006.
- Schweizer Parlament (2006): Abrufbar unter: <http://www.parlament.ch/ko-kommissionen>, konsultiert am 29.08.2006.
- Smekal, Christian (2002): Ordnungspolitische Aspekte der budgetpolitischen Willensbildung. In: Kompendium der österreichischen Finanzpolitik. Hg. v. Engelbert Theurl & Hannes Winner & Rupert Sausgruber. Wien/New York. S. 3–31.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (1959): Godesberger Programm.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (1989): Grundsatzprogramm.
- SP Schweiz: SP ergreift Referendum gegen Abbau-Vorlage bei der AHV! (05.10.2003). http://www.sp-ps.ch/aktuell/communiqués_detail.htm?view_Communications_OID=122, konsultiert am 12.12.2006.
- Starck, Christian (2009): Verfassungen. Tübingen.
- Statistik Austria (2006): Statistisches Jahrbuch 2006. Wien.
- Steffani, Winfried (1989): Parlamentarische Demokratie. Zur Problematik von Effizienz, Transparenz, Partizipation. In: ders. (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz. Wiesbaden. S. 1328–1700.
- Stefanits, H./ K. Königsreiter (2005): Finanzielle Auswirkungen der Pensionsreform 2004. Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Pensionssystem? In: Soziale Sicherheit 5. Stuttgart. S. 233–250.
- Stefanits, H./ R. Freitag/ F. Hollarek (2004): Das Pensionskonto – ein Instrument zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und Systemharmonisierung. In: Soziale Sicherheit 11. Stuttgart. S. 422–437.
- Stefanits, H./ U. Obermayr/ K. Wörister (2004): Entwicklungstendenzen und Problemlagen bei den Invaliditätspensionen – Eine Analyse des Status Quo. In: Soziale Sicherheit 1. Stuttgart. S. 20–36.
- Stepan, Alfred (2003): Arguing Comparative Politics. Oxford.
- Steppacher, Burkard (2005): Tonartwechsel in der Schweiz. Der Dreiklang von Volksrechten, Konkordanz und erneuerter „Zauberformel“ nach den National- und Ständeratswahlen 2003. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) Jahrgang 36 (2). Halle. S. 311–326.
- Stern, Klaus (1975) : Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Vorträge und Diskussionsbeiträge. Berlin.

Stoiber, Michael (2008): Politische Führung und Vetospieler: Einschränkungen exekutiver Vetomacht. In: Holtmann, Everhard(Werner J. Patzelt (Hrsg.) (2008): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns. Wiesbaden.

Streeck, Wolfgang/Mayntz, Renate (2003): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Frankfurt.

Strohmeier, Gerd A. (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau. Wie viele Vetospieler braucht das Land? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. B 51/2003. S. 17–22.

Studer, Brigitte (1998): Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998. Zürich.

Sturm, Roland (2003): Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleichs Zweiter Kammern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. B 29–30/2003. S. 24–31.

Sturm, Roland (2005): Föderalismus. Eine Einführung. Baden-Baden.

Stüwe, Klaus (2002): Das Bundesverfassungsgericht als Vetospieler. Der Erfolg oppositioneller Verfahrensinitiativen vor dem Bundesverfassungsgericht (1951–2000). In: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Wiesbaden. S. 145–167.

Styckow, Petra (2007): Vergleich politischer Systeme. Paderborn: Wilhelm Fink.

Tálos, Emmerich/Karl Wörster (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Struktur. Baden-Baden.

Tálos, Emmerich/Bernhard Kittel (1995a): Sozialpartnerschaft. Zur Konstituierung einer Grundsäule der Zweiten Republik. In: Sieder, Reinhard/ Heinz Steinert / Emmerich Tálos (Hrsg.): Österreich 1945–1995, Gesellschaft, Politik, Kultur. Wien. S. 107–121.

Tálos, Emmerich/Karl Wörster (1998): Soziale Sicherung in Österreich. In: Tálos, Emmerich (Hrsg.): Soziale Sicherung im Wandel, Österreich und seine Nachbarstaaten – Ein Vergleich. Wien. S. 209–288.

Tálos, Emmerich/Bernhard Kittel (1999): Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik. In: Karlhofer, Ferdinand/ Emmerich Tálos (Hrsg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Opladen. S. 137–164.

Tálos, Emmerich/Bernhard Kittel (2001): Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. Wien.

Tálos, Emmerich (1981): Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse. Wien.

Tálos, Emmerich (1995): Der Sozialstaat - Vom „goldenen Zeitalter“ zur Krise. In: Sieder, Reinhard/ heinz Steinert / Tálos, Emmerich (Hrsg.): Österreich 1945-1995. Gesellschaft, Politik, Kultur. Wien. S. 537–551.

Tálos, Emmerich (2000): Das politische System in Österreich. Hg. v. Bundespressdienst. Wien.

Tálos, Emmerich (2008): Alterssicherungsformen in Österreich. In Alterssicherung in Europa. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V. (Hrsg.). Bonn.

Trampusch, Christine (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt und Rentenpolitik. MPiFG Discussion Paper 03/01.

Trampusch, Christine (2003): Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. B 18-19/2003. S. 16–23.

Tsebelis, George (1994): The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. In: American Political Science Review, 88/1994, S. 128–142.

Tsebelis, George/ George Garrett (2001): The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and the Supranationalism in the European Union. In: International Organization, 55/2001, S. 357–390.

Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. In: British Journal of Political Science 25.Colchester. 289–325.

Tsebelis, George (1999): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracy: An Empirical Analysis. In: American Political Science Review, 93/1999.

Tsebelis, George (2000): Veto Players and Institutional Analysis. In: Governance, 13/2000.

Tsebelis, George (2000): Veto Players and Institutional Analysis. In: Governance 13. Oxford. S. 441–474.

Tsebelis, George (2002): Veto Players. How Political Institutions work. New York.

Url, Thomas (2003): Die Entwicklung der betrieblichen Altersvorsorge in Österreich. In: WIFO Monatsberichte 4. Wien. S. 325–331.

Van der Bellen, Alexander (1994): Sozialpartnerschaft- Ansätze einer Kritik. In: Wirtschaftspolitische Blätter 41. S. 5–6.

Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich (2006): Tätigkeitsberichte. Abrufbar unter: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/taetigkeit.html>. Konsultiert am 27.6.2006.

Vatter, Adrian/Markus Freitag (2002): Die Janusköpfigkeit von

Verhandlungsdemokratien. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 8(2). S.53–80.

Vorländer, Hans (ohne Datum): Warum Deutschlands Verfassung Grundgesetz heißt. Abrufbar unter: http://www1.bpb.de/themen/AAWX7W,0,Warum_Deutschlands_Verfassung_Grundgesetz_hei%DFt.html, konsultiert am 06.07.2009.

Vranitzky, Franz (2004): Politische Erinnerungen, Wien.

Wagschal, Uwe/Herbert Obinger (1999): Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. ZeS-Arbeitspapier 1/99 hg. v. Zentrum für Sozialpolitik. Bremen.

Wagschal, Uwe/Markus Freitag (2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin.

Wagschal, Uwe (1998): Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können. ZeS-Arbeitspapier Nr. 7/98 hg. v. Zentrum für Sozialpolitik. Bremen.

Wagschal, Uwe (1999): Blockieren Vetospieler Steuerreformen? In: Politische Vierteljahresschrift.(PVS) 40 Jahrgang. 4. Düsseldorf. S. 628–640.

Wagschal, Uwe (2001): Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit. In: Schweizer Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2. S. 51–87.

Wagschal, Uwe (2001a): Zwei Nachbarn – Ein Weg? Politisch-institutionelle Bedingungen der Steuerpolitik in Deutschland und Österreich. In: Österreichische Zeitung für Politikwissenschaft. 30 (3). S. 291–311.

Wagschal, Uwe (2002): Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 8 (1). S. 51–78.

Wagschal, Uwe (2005): Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Münster.

Wagschal, Uwe (2005a): Verfassungsgerichtsbarkeit und Steuerreformen im internationalen Vergleich. In: Zimmerling, Ruth/ Michael Becker (Hrsg.): Politik und Recht (PVS-Sonderheft) 35. Wiesbaden. S. 559–584.

Wagschal, Uwe (2006): Verfassungsgerichte als Vetospieler in der Steuerpolitik. In: Becker, Michael & Ruth Zimmerling (Hrsg.): Politik und Recht. PVS – Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 36/2006. Wiesbaden. S. 559–584.

Welan, Manfred (1992): Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik. Wien.

Wenner, Flango (1978): Austrian and Swiss Judges. In: Comparative Politics. 10 (4). S. 499–517.

Wetzel, Anne (2005): Das Konzept der Pfadabhängigkeit und seine Anwendungsmöglichkeiten in der Transformationsforschung. Arbeitspapier des Osteuropa Instituts der FU Berlin.

Widder, Helmut (1979): Parlamentarische Strukturen im politischen System. Zu

Grundlagen und Grundfragen des österreichischen Systems. Berlin.

Willoweit, Dietmar (2005): Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands. 5. Aufl. München.

Willoweit, Dietmar (2008): Die Wurzeln des modernen Staates: Deutsche Verfassungsgeschichte vor 1848 – Fünfzehn Merksätze. Abrufbar unter: URL: http://www1.bpb.de/themen/XB4911,1,0,Die_Wurzeln_des_modernen_Staates%3A_Deutsche_Verfassungsgeschichte_vor_1848_%96_F%FCnfzehn_Merks%E4tze.html, konsultiert am 06.07.2009.

Wörister, Karl (2005): Wie hoch ist die Durchschnittspension in der Pensionsversicherung? In: Soziale Sicherheit 11. Stuttgart. S. 478–483.

Wöss, Josef (2000): Gesetzliche Pensionsversicherung – Rückblick auf die letzten 30 Jahre. In: Soziale Sicherheit 11. S. 1000–1009.

Zemanek, Karl (1967): Der völkerrechtliche Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkungen auf das interne Recht des dauernd neutralen Staates. In: Juristische Blätter (89). Wien. 16-32.

Zimmerli, Ulrich (2000): Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wirtschaft. Tagung vom 21. und 22. Oktober an der Universität Bern. Bern.

Zohlnhöfer, Reimut (2002): Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl. ZeS-Arbeitspapier Nr. 7/01 hg. v. Zentrum für Sozialpolitik. Bremen.

Zohlnhöfer, Reimut (2003) : Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Obinger, Herbert/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.): Politische Ökonomie. Politik und wirtschaftspolitische Leistungsprofile in OECD- Demokratien. Wiesbaden.

Zohlnhöfer, Reimut (2003a): Die Wirtschaftspolitik der Rot-Grünen Koalition. Ende des Reformstaus. In: Egle, Christian/Thomas Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Wiesbaden.

Zohlnhöfer, Reimut (2003b): Rot-grüne Regierungspolitik in Deutschland 1998–2002. Versuch einer Zwischenbilanz, In: Egle, Christian/Thomas Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Wiesbaden.

Zohlnhöfer, Reimut (2003): Institutionelle Hemmnisse für eine kohärente Wirtschaftspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 18/19. Bonn. S. 9–15.

Zohlnhöfer, Reimut/Egle, Christoph (2007): Das Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005.